Feder

Inhalt.

Die politische Reform.

Die Thatsache, daß das badische Land seit Jahren von einem Fürsten regiert wird, der nach frei erklärtem Willen bestrebt ist, ein constitutioneller Regent zu sein; sowie die weitere Thatsache, daß seit dem Jahre 1860 ein Ministerium die Geschäfte dieses Landes verwaltet, welches die Bahn des zeitgemäßen Fortschrittes betreten hat: gewährt dem Volke die Zuversicht, daß mit der ersten Entwicklungsperiode des Verfassungslebens bei uns abgeschlossen ist, und daß wir in eine neue Aera desselben eingetreten sind. Die Erscheinungen, wie sie allerwärts und zu allen Zeiten die ersten Regungen des Verfassungslebens kennzeichnen — ein Grundgesetz, dessen Bedeutung nur von Wenigen richtig erfaßt wird; eine Regierung, die nur das äußere Gerippe desselben bestehen läßt, seine Anwendung im Ganzen verkümmert, im Einzelnen selbst versagt; eine Staatsverwaltung, die sich überall nur berufen glaubt, zu herrschen, ängstlich zu überwachen und die blinde Vollstreckerin des Machtwillens zu sein; ein Beamtenthum, auferzogen in diesem Geiste, erfüllt von Mißtrauen gegen jede selbstständige Regung im Volke; durch seine abhängige Lage zu einer Parteistellung gedrängt, welche ihm den Glauben an seine Mission, ein Träger des Gesetzes zu sein, entzieht; eine Volksvertretung, die ihre besten Kräfte im Kampfe um formelle Rechtsgewährung erschöpft; die von Mißtrauen durchdrungen ist, weil man ihr mit Mißtrauen begegnet; die überall zu negiren gezwungen ist, weil man ihr eine schaffende Thätigkeit

unmöglich macht; ein Volk, das zersetzt und moralisch zerklüftet wird, das nach Erweiterung seiner Rechte in demselben Grade jagt, als den bestehenden die Anwendung versagt wird, das der Negation von Oben mit einer Negation nach Oben antwortet — alle diese Erscheinungen können für uns überwundene sein, wenn wir uns für die Aufgabe reif erweisen, die uns gestellt ist.

Aus den oben erwähnten beiden Thatsachen sind für das badische Volk bestimmte, ernste Verpflichtungen erwachsen, die es klar erkennen und erfüllen muß.

Die eine derselben ist eine positive; die andere mehr negativer Natur. Ein Volk, dem die Bahn einer freien inneren politischen Entwicklung geöffnet wird, und das bereit ist, mit männlicher Selbstständigkeit die geöffnete Bahn zu betreten: darf sich nicht mit fatalistischer Begnügsamkeit beschenken und von Geschenken überraschen lassen: sondern es muß selbstthätig die Lage untersuchen, in der es sich befindet, und die Bedürfnisse erörtern, deren Gewährung zur Erfüllung der ihm gestellten Aufgabe nothwendig ist. Die Theilnahme, welche seither das badische Volk den Reformen auf dem socialen, gerichtlichen und administrativen Gebiet zuwandte, war eine sehr erfreuliche; aber sie war vorherrschend nur eine nachfolgende. Es liegt in der Natur der Verhältnisse, daß, wenn es sich um Reformen auf dem rein politischen Gebiete handelt, eine selbstthätige Inangriffnahme, eine vermehrte Anregung und eine Klarlegung des Bedürfnisses in weit höherem Grade erforderlich ist, als dort. Unsere socialen, gerichtlichen und administrativen Reformen enthielten, wie namentlich die Beseitigung des Concessionswesens, eine positive Erleichterung der regierenden Gewalten, jedenfalls aber eine theilweise geschäftliche und moralische Entlastung derselben durch den entsprechenden Beizug und Belastung des Volkes. Ihre Bewerkstelligung war daher zugleich wesentlich ein Regierungsinteresse. Anders könnte die Sache mit der politischen Reform gedacht

werden. Hier tritt der Charakter einer Concession vom Fürsten- oder Regierungsrecht an das Volksrecht ungleich deutlicher hervor, und wenn man der Meinung huldigen würde, daß beide gegensätzlicher Natur seien, so wäre damit an und für sich schon die Schwierigkeit gegeben, welche sich den Reformen auf dem politischen Gebiete entgegenstellen müssen. Allein die Meinung, daß Fürsten- und Volksrecht gegensätzlicher Natur seien, ist bei feierlicher Veranlassung von fürstlichem Munde reprobirt worden, und dort sind die Schwierigkeiten daher nicht zu suchen, deren Ueberwindung eine rege Theilnahme des Volkes an den zu erörternden Fragen erforderlich machte.

Die Schwierigkeiten, welche sich jeder politischen Reform, selbst einer mäßigen, entgegenstellen, liegen in uns selbst; in der Anhänglichkeit an das Gewohnte und Hergebrachte; in der wirklichen oder vorgeblichen Meinung, das Beste zu besitzen; in der Nichtbeachtung der Mängel und Lücken des Bestehenden, in der Unkenntniß anderer vollkommenerer Zustände; in politischen Vorurtheilen, selbst in der Furcht.

Es ist leider eine unläugbare Thatsache, daß der öffentliche Geist durch das System, die Gesetze, Verordnungen und Maßregeln der Jahre 1849 bis 1860 empfindlich gelitten hat. Er hat sich von den abschreckenden, erkaltenden und entmuthigenden Eindrücken jener Zeit noch nicht völlig erholt. Dankbarlichst nahm er die Verbesserungen in den nächstliegenden Dingen an, welche ihm die letztverflossenen Jahre brachten: Allein an eine Erörterung der allgemeinen Frage, ob die Form, in der er sich zu bewegen und seine Lebensthätigkeit zu äußern hat, die entsprechende sei; oder ob sie nicht einer Abänderung und Erweiterung bedürfe, wagte er sich — sieht man von einzelnen Aeußerungen der Presse und vorübergegangenen Kundgebungen ab — noch nicht.

Die politische Reform ist indessen, wie unten nachgewiesen werden soll, nothwendig, dringend und unabweislich

geworden. Wir werden zu ihr gedrängt durch die Erfahrungen eines fast fünfzigjährigen, an den verschiedensten Wandlungen reichen Verfassungslebens; durch die Umgestaltung unserer social-politischen Verhältnisse, endlich durch die fortgeschrittene constitutionelle Entwicklung der übrigen deutschen Staaten.

Einzelne in den Kammern gestellte Anträge — die Motion des Abgeordneten Lamey auf Abänderung des § 37, Abs. 3 der Verfassungsurkunde; des Abgeordneten Häusser auf Erlassung eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes; die Motion des Geheimerath Bluntschli auf Reorganisation der Ersten Kammer sind eben so viele Zeichen, daß wir im Begriffe sind, in das Stadium der politischen Reform einzutreten.

Diesem Stadium darf man nicht stillschweigend, nicht theilnahmlos, nicht apathisch entgegensehen. Mit der Scheu, sich in politische Dinge zu mischen, einer Frucht des Polizeistaates, die zu einem Erbtheil unserer Väter wurde, ist eben so zu brechen, als mit dem Pessimismus des vorigen Jahrzehntes, der sich in jenen Naturen festgesetzt hat, die, weil sie die Gesetze, nach denen das Leben der Völker sich bewegt, nicht beachten, an einer einzelnen vereitelten Anstrengung ihr politisches Dasein aushauchen. Der gesunde politische Sinn des badischen Volkes muß wieder erwachen, weil wir einer Periode der politischen Reform entgegengehen, und die letztere wird es sein, die ihn erstarken macht. Man wird sich wieder in immer größeren Kreisen daran erinnern, daß in einem Verfassungsstaate jeder vollberechtigte Bürger das Seinige zu einem geordneten Gange der öffentlichen Dinge beizutragen hat; daß er es ist, welcher seine Stimme einwirft bei Zusammensetzung eines Haupt-Factors im Staatsorganismus; daß von der Wirksamkeit dieses Factors der Gang der Gesetzgebung, die Controle des Staatshaushaltes, der Geist, in welchem die öffentlichen Angelegenheiten nach Innen wie nach Außen, im Großen wie im Einzelnen verwaltet werden, wesentlich abhängt. Mit der Erstarkung dieses staatsbürgerlichen

Bewußtseins, aber auch nur mit ihr, werden die Hemmnisse zu überwinden sein, die oben bezeichnet wurden. Die Anhänger des Alten und des Hergebrachten; Diejenigen, deren erster und letzter Glaubensartikel darin besteht, daß kein Jota an den Verfassungsbestimmungen geändert werden dürfe, wird man darauf verweisen, daß die Verfassung ja selbst nicht an ihre Unveränderlichkeit glaube; daß sie vielmehr die Mittel und Wege bezeichnet habe, auf welchen eine Abänderung oder Ergänzung ihrer Bestimmungen herbeigeführt werden könne; Denen, die die Meinung vorschützen, als besäßen wir das Beste, wird man die Geschichte unseres Verfassungslebens vorhalten, die schlagend beweist, daß es noch lange nicht stark genug vor widrigen Einflüssen geschützt ist, um sich aus eigener Kraft entwickeln zu können; Denen, welche sich nicht von vorhandenen Mängeln und Lücken zu überzeugen vermögen, wird man ein vergleichendes Bild unseres öffentlichen Rechtszustandes mit dem anderer constitutioneller, selbst deutscher Länder geben müssen; und Die, welche vor jeder politischen Reform Furcht hegen, wird man zu ermahnen haben, daß sie vorher nüchtern prüfen mögen, ehe sie sich mit Gespensterseherei befassen.

Wenn man auf der einen Seite das Wiedererwachen eines gesunden politischen Sinnes unter der Bevölkerung, gestützt auf das klare Bewußtsein der Stellung und der Aufgabe des Bürgers in einem constitutionellen Staate angesichts einer zu erwartenden politischen Reform für nothwendig erklären muß, ist es für nicht weniger geboten zu erachten, von Anfang an die Grenzlinie scharf im Auge zu behalten, innerhalb welcher sich eine politische Reform nur bewegen, und innerhalb welcher politisch-reformatorische Bestrebungen sich nur bethätigen können.

Diese Grenzlinie ist vorgezeichnet durch das Verhältniß unseres Landes zu den übrigen deutschen Staaten, und durch die gegebene Verfassung selbst. Die Autorität des Bundes-

tags ist gelockert; seine Thätigkeit im Verhältnisse zu den großen Interessen der Nation eine äußerst geringfügige; sein rechtlicher Bestand ist selbst mehrfach angezweifelt worden: Allein trotz alledem existirt ein Band, welches alle Stämme deutscher Nation umschlingt, und das, selbst wenn es eine ungenügende und unvollkommene Gestalt besitzt, im Interesse des Ganzen, wie des Einzelnen, geachtet werden muß.

Das bestehende nationale Bundesverhältniß der einzelnen deutschen Staaten soll denselben die Garantie ihrer Unabhängigkeit nach Außen und ihrer Selbstständigkeit im Innern gewähren. Mit diesem Anspruche, der von jedem einzelnen deutschen Staate an die Gesammtheit gemacht wird, correspondirt die Verpflichtung der Einzelnstaaten, sich selbst nicht mit den gemeinsamen obersten Lebensregeln der übrigen in einen diametralen Widerspruch zu setzen. Es ist unnütz, die Richtigkeit dieses Satzes zu bekritteln. Die politischen Machtverhältnisse sind es, die ihn aufstellen und aufrecht erhalten. Die Erfahrung hat es mehrfach gezeigt, daß er sich nicht ungestraft verletzen läßt. Man spricht von einer Mission des badischen Staates, den übrigen Bundesstämmen gegenüber an der Spitze der politischen Cultur zu marschiren: In der That, wenn man sich an die Entwicklung des constitutionellen Lebens in einer früheren Periode erinnert; wenn man die Fortschritte der jüngsten Zeit und die Thatsache beachtet, daß Baden allein von allen übrigen deutschen Staaten gewillt ist, die nothwendigen Consequenzen des parlamentarischen Regime's in Bezug auf die Stellung des Ministeriums zu der Volksvertretung ziehen zu lassen; so liegt kein Grund vor, jene Mission zu bestreiten oder zu beanstanden: allein es wird dieselbe eben nur dann erfüllen können, wenn die Vorwärtsbewegung eine regelmäßige, das heißt eine solche bleibt, welcher die übrige große und schwer bewegliche Masse nach und nach zu folgen vermag.

Wie das Bundesverhältniß auf der einen Seite, so be-

zeichnet die bestehende Verfassung auf der andern die Grenze, innerhalb deren sich politische Reformbestrebungen zu halten haben, insofern dieselben unmittelbar praktischen Werth besitzen sollen. Es ist eine traurige Thatsache, daß unsere deutschen Verfassungszustände so jämmerlicher Art sind, und dem Gesammtgeiste des Volkes so wenig oder vielmehr so gar keinen Raum für eine praktisch-politische Wirksamkeit gewähren, daß bezüglich der großen nationalen Frage der politische Idealismus unser Theil ist und unser Loos sein muß.

Weil hier Nichts zu schaffen, nicht einmal zu hoffen, jeden Augenblick aber Alles zu befürchten ist, darum hat jede Theorie, die einen andern und bessern Zustand vorschlägt, als solche ihre Berechtigung. Sie bleibt bis zu dem Momente Theorie, als es ihr gelingen wird, eine Macht für ihre Durchführung zu gewinnen. Dieser Moment gehört einer unbestimmten Zukunft an. Anders verhält sich die Sache mit wünschenswerthen Reformen in einem Einzelnstaate, insbesondere in Baden. In dem Grade, als man sich hier zeitgemäßer Reformen befleißigt, und als man vorhandenen Bedürfnissen Rechnung zu tragen gesonnen ist, verringert sich das Gebiet des Idealismus und Subjectivismus.

Es kann hier nicht mehr genügen, bloße Wünsche zu äußern und Aenderungsvorschläge zu machen, sondern es muß damit zugleich die Nachweisung der inneren Berechtigung eines Aenderungsvorschlags verknüpft, und die Möglichkeit seiner Durchführung gegeben sein.

Wenn ein bekannter französischer Redner die Politik als die „Wissenschaft des Möglichen" definirte, so sind die Regeln dieser Wissenschaft insbesondere auch für die Fragen der inneren Reformen anwendbar. In einem gegebenen Verfassungsstaate sind, so lange die Verfassung in anerkannter Wirksamkeit besteht, und sie als der Ausdruck des allgemeinen Volkswillens erscheint, daher nur solche Reformen als möglich zu erachten, welche mit dem Geiste der Verfassung vereinbar-

lich sind. Dieselben können eine dreifache Richtung verfolgen. Sie können sich zunächst auf die Zusammensetzung der politischen Factoren beziehen. Solche Reformen werden namentlich dann für nothwendig erachtet werden müssen, wenn die thatsächlichen Voraussetzungen, von welchen die ursprüngliche Verfassungsgesetzgebung bei Zusammensetzung dieser Factoren, beziehungsweise bei Regelung des Wahlprocesses ausging, im Laufe der Zeit weggefallen sind, oder wesentliche Aenderungen erlitten haben.

Die Thatsache, daß wenige Einwohner eines herabgekommenen Wahlfleckens einen oder einige Parlamentsmitglieder zu wählen hatten, während Städte, deren Bevölkerung nach Hunderttausenden sich berechneten, im Parlament gar nicht vertreten waren, ermöglichte in England die Annahme und Durchführung der Russel-Grey'schen Reformbill vom Jahre 1832.

Eine zweite Richtung von Reformvorschlägen kann dahin gehen, die Wirksamkeit der Volksrepräsentation intensiv zu kräftigen. Derartige Vorschläge werden sich auf die Erfahrung gründen müssen, welche man darüber gemacht hat, daß Lücken und Mängel in dem Verfassungsrechte bestehen, die es hindern oder erschweren, daß die Volksvertretung ihrer Aufgabe vollkommen Genüge leistet.

Endlich können drittens die Reformvorschläge darauf hinauslaufen, vermehrte Bürgschaften zum Schutze des Verfassungsrechts und für verfassungsmäßiges Regiment zu gewinnen. Sie sind eingegeben von dem Gedanken, daß gegen alle im Laufe der Zeiten eintretenden Eventualitäten nur reelle Garantien entsprechende Sicherheit zu gewähren vermögen. Die volle Verfassungsmäßigkeit derartiger Reformen kann nicht beanstandet werden. Ihnen steht auch nicht der Vorwurf entgegen, daß sie von leichtfertiger Neuerungssucht eingegeben seien. Ein Blick auf die Zustände vom Jahr 1819 und auf die heutigen, auf die mächtige Umwälzung in den politischen

Anschauungen und den socialen Verhältnissen, die zwischen dem zweiten und dem sechsten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts sich bewerkstelligte; auf die Entwicklung der constitutionellen Praxis seit nahezu fünfzig Jahren, muß es an und für sich schon glaublich machen, daß eine Verfassung, die in den Zeiten des Absolutismus, der polizeilichen und socialen Einschachtelung entstanden ist, in manchen ihrer Bestimmungen der Abänderung und der Ergänzung bedürfen werde, um in allen Einzelnheiten den Grundsätzen der bürgerlichen und socialen Freiheit gerecht zu werden, die sich eine siegreiche Anerkennung zu verschaffen gewußt haben.

Noch weniger aber wird jene Vorschläge der Vorwurf treffen können, daß sie einer Experimentenlust entsprungen seien. Sie schließen sich vielmehr überall der Erfahrung an, und haben wesentlich die Bestimmung, für Fortbildung unseres öffentlichen Rechtes auf diejenige Stufe der Entwicklung anregend zu wirken, auf welche sich das anderer Staaten von ähnlichen oder gleichen Verhältnissen bereits erhoben hat.

Hiemit sind indessen auch alle Schranken bezeichnet, denen wir uns selbst bezüglich der zu machenden Vorschläge einer politischen Reform unterwarfen und unterwerfen mußten. Alles, was über diesen objectiven Schranken hinausliegt, kann, um der Sache willen, welches die der Befestigung der bürgerlichen Freiheit ist, nicht in Rechnung gezogen werden. Meinungen, die den innerhalb jener Grenze gestellten Anträgen entgegentreten, sind zu bekämpfen; Meinungen, die dieselben im Principe anerkennen, die aber unter Vorwänden sie zu beseitigen suchen, sind zu enthüllen; Meinungen, die Princip und Ausführung billigen, aber vor einem thatsächlichen Eintreten zurückschrecken, sind zu bemitleiden.

Zum Einzelnen übergehend, werden wir uns zunächst mit der Reform der ersten Kammer als derjenigen Frage zu befassen haben, welche bereits eine greifbare Gestalt gewonnen hat. Eine organische Umänderung in dem Bestande der zwei-

ten Kammer ist — sieht man von einzelnen Aeußerungen ab, welche die Aufnahme ständischer Elemente wünschten — von keiner Seite angeregt, ebensowenig durch ein Bedürfniß angezeigt, als empfehlenswerth. Dagegen tritt hier die Frage der Revision der Wahlordnung mit um so größerem Gewicht hervor. In einem weiteren Abschnitte werden wir uns mit den nothwendigen Ergänzungen des eigentlichen Verfassungsrechtes; in einem dritten mit der Vervollständigung derjenigen Bestimmungen zu beschäftigen haben, welche sich auf die Gewähr der Verfassung beziehen. Wenn es schließlich noch einer Rechtfertigung der Zeitgemäßheit der zu machenden Vorschläge bedarf, so ist einfach darauf hinzuweisen, daß constitutionelle Reformen mit Aussicht auf Erfolg nur zu einer Zeit begehrt werden können, in welcher man ihnen Rechnung zu tragen gesonnen ist; und daß es unklug wäre, eine Periode abzuwarten, in welcher man beklagen würde, sie unter günstigeren Verhältnissen nicht verlangt zu haben.

Die Reorganisation der Ersten Kammer.

Nach dem § 2 der Verfassungsurkunde vom 22. August 1818 soll die erste Kammer bestehen

1) aus den volljährigen Prinzen des Großherzoglichen Hauses,
2) aus den Häuptern der standesherrlichen Familien,
3) aus dem Landesbischofe und einem von dem Großherzog lebenslänglich ernannten protestantischen Geistlichen mit dem Range eines Prälaten,
4) aus acht Abgeordneten des grundherrlichen Adels,
5) aus zwei Abgeordneten der Landesuniversitäten,
6) aus den vom Großherzoge ohne Rücksicht auf Stand und Geburt zu Mitgliedern dieser Kammer ernannten Personen. Die Zahl der ernannten Mitglieder soll niemals acht übersteigen.

Die Zahl der gewählten und ernannten Mitglieder der ersten Kammer belief sich sonach auf 18; die der übrigen konnte durchschnittlich auf 12 bis 14, somit die Gesammtzahl auf 30 bis 32 Personen angenommen werden.

In der Sitzung der ersten Kammer vom 27. Februar 1864 begründete nun Geheimerath Dr. Bluntschli eine Motion, worin folgende Vorschläge gemacht wurden:

§ 1.

Die erste Kammer besteht:

1) aus den Prinzen des Großherzoglichen Hauses,

2) aus den Häuptern der standesherrlichen Familien,
3) aus dem Landesbischof und einem vom Großherzog auf Lebenszeit ernannten protestantischen Geistlichen mit dem Rang eines Prälaten,
4) aus acht Vertretern des großen Grundbesitzes,
5) aus sechs Vertretern der großen Industrie und des beweglichen Capitalvermögens,
6) aus drei Vertretern der beiden Landesuniversitäten und der polytechnischen Schule,
7) aus den Vertretern der größern Städte,
8) aus höchstens vier von dem Großherzoge auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern,
9) aus höchstens sechs von dem Großherzog je auf 8 Jahre ernannten Mitgliedern.

§ 2.

Die Prinzen des Hauses und die Standesherren treten, nach erlangter Volljährigkeit, in die Ständeversammlung ein. Von denjenigen standesherrlichen Familien, die in mehrere Zweige sich theilen, ist das Haupt eines jeden Familienzweiges, der im Besitz einer Standesherrschaft sich befindet: Mitglied der ersten Kammer.

Während der Minderjährigkeit des Besitzers einer Standesherrschaft ruht dessen Stimme. Die stimmberechtigten Standesherren können sich in Verhinderungsfällen durch ein anderes volljähriges Mitglied aus einer der standesherrlichen Familien vertreten lassen.

Die Häupter der adeligen Familien, welchen der Großherzog eine Würde des hohen Adels verleihet, treten gleich den Standesherren als erbliche Landstände in die erste Kammer, so lange sie ein Grundeigenthum im Lande besitzen, welches in der Grund- und Gefällsteuer, nach Abzug des Lasten-Capitals, wenigstens zu 300,000 Gulden angeschlagen ist.

§ 3.

Ist das Landesbisthum unbesetzt, so tritt der Bisthumsverweser ein.

Ist der Bischof oder Prälat auf längere Zeit verhindert, an den Sitzungen Theil zu nehmen, so kann jener im Einverständniß mit dem Domcapitel, dieser mit Zustimmung des Oberkirchenraths ein Mitglied dieser Behörde als Stellvertreter bezeichnen.

§ 4.

Die acht Vertreter des großen Grundbesitzes werden je zur Hälfte von zwei Wahlversammlungen gewählt, in welchen diejenigen Grundbesitzer ein Stimmrecht haben, welche in dem Lande an Liegenschaften ein Grundsteuercapital von mindestens 50,000 Gulden besitzen, welches seit fünf Jahren von ihnen oder ihren Familienvorfahren versteuert wird.

(Eventuelle Uebergangsbestimmung. Diejenigen Mitglieder grundherrlicher Familien, welche gegenwärtig stimmberechtigt zur Wahl in die erste Kammer sind, können dieses Stimmrecht in Verbindung mit den größern Grundbesitzern ferner so lange ausüben, als sie noch wirklichen Grundbesitz mindestens in einem Betrag von 10,000 Gulden Grundsteuer-Capital haben, und nicht vorziehen, an den Wahlen der Abgeordneten in die zweite Kammer Theil zu nehmen. In Zukunft hört das auf frühere Grundherrschaft gegründete Wahlrecht auf.)

Die Stimmfähigkeit und Wählbarkeit setzt das Staatsbürgerrecht und ein Alter von mindestens 25 Jahren voraus. Die Wahl geschieht durch geheime Stimmgebung und absolute Stimmenmehrheit, je auf 8 Jahre, jedoch so, daß die Hälfte nach 4 Jahren austritt. Die Austretenden sind wieder wählbar.

§ 5.

Die Wahl der Vertreter der großen Industrie und des großen Capitalvermögens geschieht je zur Hälfte durch zwei

Wahlversammlungen, in welchen diejenigen Staatsbürger ein Stimmrecht üben, welche Gewerbecapitalien oder bewegliches Capital im Betrage von mindestens 100,000 Gulden besitzen, wenn dasselbe seit 5 Jahren von ihnen oder von ihren Familienvorfahren versteuert wird. Die Bestimmungen des § 4, betreffend Stimmrecht, Wählbarkeit und Art der Abstimmung, kommen auch hier zur Anwendung.

§ 6.

Stimmfähig zu den Wahlen der höchsten Lehranstalten sind die ordentlichen Professoren, wählbar die sämmtlichen Gelehrten oder Staatsdiener des Landes. Die Wahlen geschehen je auf 4 Jahre.

§ 7.

Die Städte mit einer Bevölkerung von mehr als 20,000 (15,000) Seelen haben einen Vertreter, welcher von dem Gemeinderathe und dem kleinen Bürgerausschusse gewählt wird.

§ 8.

Je zu 4 Jahren nun fällt die Hälfte der von dem Großherzog auf eine Landtagsperiode von 8 Jahren erwählten Mitglieder aus.

§ 9.

Das allgemeine Stimmrecht für die Wahlen in die zweite Kammer und die Wählbarkeit in dieselbe werden durch das Wahlrecht in die erste Kammer nicht behindert. Aber Niemand darf zugleich Mitglied der beiden Kammern sein.

§ 10.

Eine Kammerauflösung hat auch neue Wahlen der gewählten und periodisch ernannten Mitglieder der ersten Kammer zur Folge.

§ 11.

Wenn eine dauernde Meinungsverschiedenheit zwischen den beiden Kammern über einen Gesetzentwurf entsteht, welche das Zustandekommen des Gesetzes behindert, so treten vereinigte Ausschüsse beider Kammern in gleicher Zahl zusammen,

um eine Vereinbarung zu versuchen. Der Mehrheitsantrag der vereinigten Ausschüsse wird beiden Kammern zur einfachen Annahme oder Verwerfung vorgelegt und die Stimmen werden durchgezählt. Ergiebt sich nun eine Mehrheit, so gilt dieselbe als Meinung beider Kammern.

Auf einen von Hofrath Dr. Schmidt über diese Motion erstatteten Bericht und auf gepflogene Berathung faßte die erste Kammer, ohne einer endlichen Erwägung und Abstimmung vorzugreifen, den Beschluß, an den Großherzog die Bitte um Vorlage eines Gesetzesentwurfes folgenden Hauptinhaltes zu richten:

1) Daß an Stelle der von der Verfassung berufenen 8 Abgeordneten des grundherrlichen Adels 10 Vertreter des Großgrundbesitzes in der Art zu treten haben, daß
   a. bei Berechnung des Großgrundbesitzes Stamm- oder Lehengut doppelt so hoch angeschlagen werde, als frei veräußerliches Gut, und
   b. daß den derzeitigen, als Grundherren Wahlberechtigten billige Uebergangs-Bestimmungen gewährt werden;
   c. daß § 35 der Verfassung auf den Satz: „Niemand könne gleichzeitig Mitglied beider Kammern sein", zu beschränken sei;
2) daß rücksichtlich der von dem Großherzoge zu ernennenden Mitglieder
   a. die Maximalzahl von 8 auf 10 erhöht werde, und
   b. die Ernennung stets auf 8 Jahre und mit Partialerneuerung nach je 2 Jahren erfolge;
3) daß der Vertreter der evangelisch-protestantischen Kirche mit Rücksichtnahme auf die Grundsätze der Verfassung dieser Kirche vom 5. September 1861 bestimmt werde;
4) daß zu den Vertretern der beiden Landesuniversitäten ein Vertreter der polytechnischen Schule hinzugefügt werde;

5) daß eine jede Stadt mit einer Bevölkerung von mehr als 20,000 Seelen das Recht erhalte, einen Abgeordneten in die erste Kammer zu senden;
6) daß Großhandel und Industrie durch vier Abgeordnete in der ersten Kammer vertreten werden;
7) daß der letzte Absatz von § 28 der Verfassung mit den sub. 1 entwickelten Grundsätzen in Einklang gebracht werde;
8) daß für die Häupter der standesherrlichen Familien, für den Erzbischof und für den Vertreter der evangelisch-protestantischen Kirche das Stellvertretungsrecht eingeführt werde.

Die Motion gelangte erst in später Zeit an die seit sechs Monaten in Thätigkeit sich befindende zweite Kammer. Auf einen von dem Abgeordneten Hofrath Dr. Häusser erstatteten Bericht, in welchem ausdrücklich betont wurde, daß es sich vorerst nur um gutächtliche Meinungsäußerungen handeln könne, und daß durch diese der freien Prüfung einer künftigen Regierungsvorlage in keiner Weise vorgegriffen werden solle, trat die zweite Kammer nicht, ohne vielseitige Bedenken im Allgemeinen, wie im Einzelnen aufzustellen, den Anträgen der ersten Kammer unter 1 bis 4 bei; sie lehnte den Antrag unter 5 unbedingt ab, und sie wollte zu 8 nur ein sehr beschränktes Stellvertretungsrecht zugestehen. Der Motion wurde sonach im Ganzen nicht beigetreten, während auch die zweite Kammer erklärte, daß sie es für wünschenswerth und nothwendig erachte, die Frage der Umgestaltung der ersten Kammer in Erwägung zu ziehen. Bei jenem ausdrücklichen Vorbehalte, der in beiden Kammern bezüglich der Bedeutung ihrer Beschlüsse gemacht wurde, ist die Frage, in welcher Weise diese Umgestaltung der ersten Kammer zu bewerkstelligen sein könnte, heute noch eine vollständig offene. Durch ihre Wichtigkeit für das Verfassungsleben ist sie dem öffentlichen Interesse und der öffentlichen Discussion empfohlen.

Was zunächst die Beweggründe anbelangt, welche den Motionssteller veranlaßten, mit den oben aufgezählten Anträgen hervorzutreten, so wurde deren Gewicht in beiden Kammern gebührend gewürdigt. In erster Reihe waren dieselben durch die Erfahrung hervorgerufen, daß ein Theil der Mitglieder der ersten Kammer regelmäßig sich bei deren Verhandlungen nicht betheiligte; daß dadurch häufig Besorgnisse über ihre Beschlußfähigkeit erwuchsen, so wie eine geschäftliche Ueberbürdung einzelner Mitglieder entstund. Man fand diese geringe Anzahl der theilnehmenden Mitglieder zu gering für die Würde und für die Aufgaben eines repräsentativen Körpers und hielt dafür, daß der Zweck der Institution und die Autorität der Kammer darunter leide.

Ein weiteres Motiv für den Antrag auf Umgestaltung der ersten Kammer wurde aus der Erwägung abgeleitet, daß einzelne Bestandtheile derselben nicht in dem Maße, wie es wünschbar sei, einen festen Boden im Volke und in den socialen Verhältnissen besäßen, andern fehle es an der nöthigen Selbstständigkeit und Dauerhaftigkeit. Die erstere Erwägung bezog sich auf das Verhältniß des grundherrlichen Adels, dessen politische Bedeutung durch Aufhebung oder Ablösung der grundherrlichen Gerechtsame erheblich reducirt worden war; die andere auf die Thatsache, daß die von dem Regenten ernannten Mitglieder der ersten Kammer jeweils nur auf die Dauer einer einzigen Landtagsperiode zu functioniren hatten.

Endlich wurde hervorgehoben, daß die erste Kammer einer Ergänzung durch Elemente bedürfe, die dahin gehören und nicht oder nicht genügend berücksichtigt seien.

So klar wie die Motive, so einfach sind auch die Mittel, welche die Motion vorschlägt und so einleuchtend sind die Ziele, welche sie verfolgt. Sie verlangt zunächst eine numerische Verstärkung der ersten Kammer.

Die Zahl ihrer Mitglieder soll von 32 auf 42 erhöht werden und zwar soll zugleich durch Einführung des Stell-

vertretungsrechtes bei den Standesherren und den Vertretern der Kirchen dafür gesorgt werden, daß das Haus regelmäßig vollzählig ist. Neben der numerischen Verstärkung verfolgt die Motion die Absicht, die erste Kammer in einen lebendigen Zusammenhang mit einflußreichen Volkskreisen zu bringen. An der Stelle der wahlberechtigten Grundherrschaften, die als solche ihre reelle Bedeutung eingebüßt haben, sollen die „Großgrundbesitzer" treten, und ihnen sollen Repräsentanten der größern Städte, der großen Industrie und des beweglichen Capitalvermögens beigegeben werden. Weiter sollen die vom Großherzog ernannten Mitglieder theils auf Lebenszeit, theils auf 8 Jahre ernannt werden. Durch die Adresse der ersten Kammer werden diese Vorschläge einigermaßen modificirt. Nach derselben soll die erste Kammer künftig bestehen aus.

3 Prinzen des großherzoglichen Hauses;
8 Standesherren;
10 Großgrundbesitzern;
10 auf die Dauer von 8 Jahren mit 2jähriger Partialerneuerung Ernannten;
2 Vertretern der Kirche;
3 Abgeordneten der Universitäten und der polytechnischen Schule;
2 Repräsentanten der Städte;
4 Vertretern des Großhandels und der Industrie; zusammen 42 Mitglieder.

Für die Häupter der standesherrlichen Familien, für den Erzbischof und für den Vertreter der evangelisch-protestantischen Kirche soll das Stellvertretungsrecht eingeführt werden.

Es ist nun zweifellos, daß auch nach diesen Beschlüssen der ersten Kammer die Ziele der Bluntschli'schen Motion im Wesentlichen erreicht werden würden. Die erste Kammer würde numerisch verstärkt, die bisher bestandenen geschäftlichen Schwierigkeiten würden beseitigt oder doch vermindert, die Be-

deutung des Hauses erheblich vergrößert, sein Einfluß und sein Ansehen wesentlich gekräftigt werden. Vom Standpuncte der ersten Kammer konnten daher mit Grund Bedenklichkeiten gegen die gestellten Anträge nicht erwartet werden. Ja, die einzigen Betheiligten, deren Interesse hätte als bedroht oder verletzt erachtet werden können, die Grundherren, erklärten ihr Einverständniß mit der Uebertragung ihrer bisherigen Wahlberechtigung an die Großgrundbesitzer, freilich unter der Voraussetzung der Gewährung billiger Uebergangsbestimmungen.

Von dieser Seite aus betrachtet, konnte die Sache daher als eine leicht zu ordnende angesehen werden. Allein die Frage der Reorganisation der ersten Kammer darf nicht vorzugsweise vom Standpuncte dieses Hauses betrachtet, sondern sie muß von ihrer constitutionellen Seite aus aufgefaßt werden. Der Geist der Verfassung, die constitutionellen Principien und die bisherige Praxis müssen zu Rathe gezogen werden, wenn es sich um eine Aenderung in der Stellung eines der constitutionellen Factoren handelt. Von diesen Gesichtspuncten aus muß festgestellt werden, was geändert werden kann, und was auch nur geändert werden darf.

Sollen wir unser Urtheil an die Spitze der folgenden Erörterung stellen, so müssen wir erklären, daß die Anträge des Motionsstellers, die Beschlüsse der ersten Kammer, ja selbst die gutächtlichen Meinungsäußerungen der zweiten Kammer in einzelnen Beziehungen noch zu weit gehen, und daß, wenn sie durchweg angenommen werden würden, das bisher unter den beiden Gliedern der Volksvertretung bestandene Verhältniß eine Aenderung erfahren würde, die nicht allein mit dem Buchstaben der Verfassung im Widerspruche stände, sondern die als eine unconstitutionelle überhaupt bezeichnet werden muß.

Zur Rechtfertigung dieses Urtheils muß Einiges über die Stellung der ersten Kammern (Oberhaus, Senat) im Allgemeinen gesagt werden.

Die Wirksamkeit der ersten Kammern in den constitutionellen Staaten macht sich in verschiedener Weise geltend. Man kann ihnen ein selbstständig entscheidendes Votum beilegen, oder man kann ihre Stellung mehr als eine moderirende und regulirende bezeichnen. Abgesehen von den Gesetzgebungen, in welchen den Beschlüssen der ersten Kammer überhaupt nur eine verzögernde Wirkung beigelegt wird, so hat sich in den eigentlichen constitutionellen Staaten, deren Verfassungen in thesi das stricte Recht der ersten Kammern, einen Gesetzesvorschlag anzunehmen oder zu verwerfen, anerkennen, doch die Praxis festgestellt, daß die Letztere von ihrem Rechte der principiellen Opposition gegen eine zwischen dem Ministerium und der zweiten Kammer vereinbarte Gesetzesvorlage keinen Gebrauch macht. Sie prüft und verbessert im Einzelnen, aber sie reservirt ihr Recht der Verwerfung für jene seltenen Fälle, in welchen oberste Rechtsgrundsätze oder das öffentliche Wohl ausgeprägt auf dem Spiele stünden.

Die Sanction, welche sie ertheilt, ist die der gereiften Erfahrung, der unabhängigen Lebensstellung, des durch erhöhte Bildung erweiterten Gesichtskreises; eine Sanction, die niemals schadet; aber überall nützt und kräftigt.

Die erste Kammer in solcher Stellung gedacht, nimmt die eines erweiterten Rathes der Krone ein. So hat sich namentlich die Stellung des englischen Oberhauses entwickelt. Dem vereinten Willen des Ministeriums und des Unterhauses gegenüber ist das Oberhaus machtlos. Das Ministerium hängt aber selbst wieder von der Majorität des Unterhauses ab, da dem Letzteren das Recht der Steuerbewilligung und Verweigerung unbedingt zusteht. Einen dauernden Widerstand gegen eine von dem Unterhause und dem Ministerium für nothwendig erkannte Maßregel kann das Oberhaus daher nicht leisten. Es kam zwar bis auf die neuere Zeit vor, daß das Oberhaus einzelne minder wichtige Bills verwarf, allein es scheinen dieses solche gewesen

zu sein, von denen man annahm, daß es mit ihrer Durchführung dem Unterhause selbst noch nicht recht Ernst war. Bei entscheidenden Fragen, wie zum Beispiel bei Beseitigung der Korngesetze, der Papiersteuer und bei der Reformbill mußte das Oberhaus nachgeben, wenn es auch unter der Drohung mit einem Pairsschube oder der Auflösung des Parlaments geschah. Zieht man dabei in Betracht, daß, während die Zahl der Mitglieder des Oberhauses 4- bis 500 — beträgt, es bei der Anwesenheit von drei Mitgliedern beschlußfähig wird; daß es in der Regel sehr leer ist, und daß schon nicht unwichtige Gesetze bei der Anwesenheit von 12 Mitgliedern votirt wurden: so ist es augenscheinlich, daß man ihm — bei aller Achtung vor dieser, durch die Stellung, den staatsmännischen Blick und die Intelligenz ihrer Mitglieder glänzenden Versammlung — ein entscheidendes Gewicht im Staatsleben nicht zuzusprechen vermag.

Ein ähnliches Verhältniß hat sich — wenn man Großes mit Kleinem vergleichen darf — auch bei uns eingebürgert. Dem vereinten Willen des Ministeriums und der zweiten Kammer ist die erste nach ihrer jetzigen Zusammensetzung einen dauernden Widerstand entgegenzusetzen nicht in der Lage, und sie hat ihn nie geleistet.

Die Erscheinung, daß das Ministerium sich auf die erste Kammer stützt, um dem Drängen der zweiten entgegen zu treten, war zwar auch bei uns keine seltene; aber sie gehört einer früheren Entwickelungsperiode an. Geht man von der Voraussetzung aus, daß man die Consequenzen des parlamentarischen Regime's bei uns zu ertragen gelernt hat — und man hat keinen Grund, daran zu zweifeln, vielmehr nach verschiedenen, wenn auch nur halboffiziellen Erklärungen allen Grund, an jene Voraussetzung zu glauben — so liegt die Thatsache vor, daß ein Ministerium nur dann existenzfähig ist, wenn es sich auf die Majorität der zweiten Kammer zu stützen vermag.

Hiemit sind aber alle Besorgnisse vor einem überwiegenden inconstitutionellen Einflusse der ersten Kammer als beseitigt zu betrachten.

Die Letztere hat in der That, seitdem wir über die Periode der Verfassungskämpfe hinausgekommen sind, überall nur einen Einfluß geübt, der als ein sehr loyaler und berechtigter anerkannt werden muß. In der Zeit der ärgsten Reaction ist sie mindestens in einigen Fällen offenbaren Auswüchsen begegnet, so z. B. dem Beschlusse der zweiten Kammer vom Jahr 1851 über die Beschränkung des Rechts der gerichtlichen Vertretung (man vergleiche Brauer, das mündliche Verfahren 1852, Seite 40, Anmerkung 11). In andern Fällen haben sich wenigstens dort Stimmen vernehmen lassen, welche davor warnten, die Nützlichkeitstheorie nicht so weit auszudehnen, daß dadurch obersten Rechts- und Verfassungsgrundsätzen zu nahe getreten würde, so z. B. bei Berathung des Gesetzes über die Pflicht zur Abtretung, beziehungsweise zur unentgeltlichen Abtretung des Rheingeländes.

Unter der Herrschaft des liberalen Systems hat dagegen die erste Kammer nicht versäumt, öfters Gelegenheit zu ergreifen, die richtigen Consequenzen aus den aufgestellten Grundsätzen zu ziehen. Sie prüfte, berichtigte und bestätigte, aber sie hat bei einer Uebereinstimmung der Regierung mit der zweiten Kammer nie eine Opposition gemacht, welche störend auf die Entwicklung der Dinge hätte einwirken können. Von einer solchen, in ihren Ergebnissen sich darstellenden Thätigkeit der ersten Kammer ist wesentlich die Erscheinung zu unterscheiden, daß sich in denselben vorzugsweise Elemente zusammenfinden, welche geneigt sind, den Maßstab ihrer conservativen, aristokratischen oder positiv kirchlichen Auffassung an die sich ereignenden Dinge anzulegen, und von diesem Standpuncte aus Opposition gegen das liberale System zu machen. Diese Erscheinung, welche sehr häufig den Grund zu einer gewissen Voreingenommenheit abgibt, spricht indessen —

immer vorausgesetzt, daß der Schwerpunct des Staatslebens in der zweiten Kammer liegt — eher für, als gegen die ersten Kammern.

Die Frage der Nützlichkeit und Nothwendigkeit einer Opposition in dem constitutionellen Regime ist eine längst entschiedene.

Man hat sich in der früheren Bewegungsperiode häufig über die systematische Opposition der Liberalen beklagt; die conservative Partei bekennt sich aber heute zu dem gleichen Verfahren. Haben alle Parteien im Staate das Bedürfniß der Opposition erprobt, so ist ihre Legitimität außer Zweifel gestellt. Sie hält Regierung, wie Volksvertretung wach; macht die Gegensätze klarer hervortreten; regt an, läutert die Meinungen und bewirkt auch da Gutes, wo sie es durch die eigene That nicht zu schaffen vermag. Hörte man ja doch erst in diesen Tagen den Hauptführer der torystischen Partei in England, Disraeli, versichern, daß, wenn das Ministerium Palmerston-Russell sich rühme, mehrere Steuern abgeschafft zu haben, dieses weniger ein Werk des Ministeriums zu nennen, als vielmehr den Bestrebungen von „Ihrer Majestät Opposition" zuzuschreiben sei. Unter der Herrschaft des conservativen Systems fällt das Recht und die Pflicht der Opposition der liberalen Partei in ihren verschiedenen Abzweigungen zu; unter der Herrschaft des liberalen Regime's ist es der conservativen Partei in ihren verschiedenartigen Nuancirungen zu überlassen, Opposition zu machen.

Sie ist vom Standpuncte der liberalen Sache aus zu bekämpfen, aber als „Opposition" erfüllt sie — die Art der Ausführung, die Wahl der Mittel bleibt hier unberührt — die gleiche nützliche Aufgabe in dem constitutionellen Gemeinwesen, wie die Opposition jeder andern politischen Richtung. Die Erscheinung, daß die ersten Kammern vorzugsweise Elemente in sich zählen, welche geneigt sind, systematische Opposition in einem conservativen Sinn zu machen, kann

daher, von diesem allgemeinen Gesichtspuncte aus, keinen Grund abgeben, die Wirksamkeit des ganzen Instituts in seiner richtigen Construction zu beanstanden.

Wesentlich verschieden von der sogedachten Wirksamkeit der ersten Kammern ist die Stellung und Thätigkeit derselben in den meisten deutschen Staaten. Man trifft eines Theils auf die Erscheinung, daß sie den Stützpunct für die Regierung abgeben, um ein unconstitutionelles Verhalten der Letzteren zu decken; andern Theils kommt es vor, daß die ersten Kammern Opposition machen gegen Regierung und die zweite Kammer zum Zwecke der Geltendmachung von Standesinteressen und Standesvorurtheilen. Erscheinungen der ersten Art sind regelmäßig ein Zeichen, daß der constitutionelle Rechtsboden noch nicht geebnet, und daß der Grundgedanke dieser Staatsform noch nicht zum Durchbruche gekommen ist. Hier gilt es noch um einen Kampf, welchen die Volksintelligenz mit dem Kasten- und Privilegiengeiste auszukämpfen hat. Erscheinungen der zweiten Art dagegen sind hauptsächlich hervorgerufen durch eine fehlerhafte Organisation der ersten Kammern. Bei Bildung derselben war man in Deutschland vorzugsweise auf den früher reichsunmittelbaren, später mediatisirten Adel, auf die frühere Reichsritterschaft und den landsässigen Adel verwiesen. Dieses waren nun sammt und sonders Elemente, von denen man keinenfalls ursprünglich voraussetzen konnte, daß sie von constitutionellem Geiste durchdrungen seien. Die Standesherren verhielten sich zumeist frostig, selbst feindselig gegen die neue Ordnung der Dinge; der übrige Theil des Adels war gleichfalls wenig erbaut von den egalisirenden Tendenzen, die alsbald sich geltend machten. Ein Staatswesen mit einer aus derartigen Elementen ausschließlich zusammengesetzten Kammer im verfassungsmäßigem Geiste zu leiten, mußte als eine Unmöglichkeit erscheinen. Daher schreibt sich das Ernennungsrecht der Regierung.

Es verfolgte den Zweck, den ersten Kammern constitu-

tionellen Halt zu geben; dem sonst allzu schroff hervortretenden Standes- und Privilegiengeist die Spitze zu bieten, ihn zu mildern und auf das Allgemeine zu leiten.

Was sich sonst mit den constitutionellen Ansichten schlechterdings nicht vereinigen ließe — eine Ernennung der Mitglieder der Volksvertretung durch die Regierung — ist hier, wo es sich vorzugsweise um eine Versammlung von persönlich Berechtigten handelt, eine Nothwendigkeit, um die Einzeln-Interessen mit denen der Allgemeinheit auszugleichen. Wo dieses Ernennungsrecht nicht in entsprechender Stärke besteht, oder Beschränkungen unterworfen ist, sind bedenkliche Conflicte unvermeidlich. Das preußische Herrenhaus unter dem Ministerium Schwerin liefert in dieser Richtung ein glänzendes Beispiel.

Die bayerische Kammer der Reichsräthe hat, wie sich bei dem Amnestiegesetz zeigte, nicht übel Lust, in ähnliche Fußtapfen zu treten. Den Anhängern des altständischen Wesens ist dieses Ernennungsrecht der Regierung selbstverständlich ein Gräuel, und auch bei den Verhandlungen über die Reform der ersten Kammer hat dortselbst sich eine Stimme erhoben, welche geltend machte: der Begriff der Volksvertretung werde dadurch zerstört, daß solche Elemente in die erste Kammer kämen, die ex officio die Regierung unterstützten. Wenn man indessen beachtet, daß dieselbe Stimme unter Volksvertretung eine „Interessenvertretung" versteht und, daß sie die demokratische Zusammensetzung der zweiten Kammer in die letztere verwandelt haben will; so ist jene Meinung zwar consequent, aber unvereinbarlich mit dem Geiste des Constitutionalismus, wie sie dieses von sich selbst zugestanden hat.

In einzelnen Puncten stimmen verschiedene deutsche Verfassungen bezüglich der Zusammensetzung der ersten Kammern mit einander überein. Die volljährigen Prinzen des betreffenden Regentenhauses, die Häupter der standesherrlichen, überhaupt die durch ausgedehnten Grundbesitz hervorragenden Adelsfamilien sind überall berufene Mitglieder derselben. Auch

die Kirchen finden sich meistens vertreten. In Betreff des Ernennungsrechtes der Krone und den Beizug sonstiger Mitglieder finden sich aber verschiedene Bestimmungen vor.

In Oesterreich hat sich nach § 5 des Grundgesetzes vom 26. Februar 1861 der Kaiser das Recht vorbehalten, „ausgezeichnete Männer, welche sich um Staat und Kirche, Wissenschaft oder Kunst verdient gemacht haben", auf Lebensdauer in das Herrenhaus zu berufen. Ihre Zahl ist unbeschränkt.

In Preußen konnte nach Art. 65 der Verfassung vom Jahre 1850 der König eine Anzahl Mitglieder in das Herrenhaus auf Lebenszeit berufen, welche indessen den **zehnten** Theil der durch Geburt Berufenen nicht übersteigen durfte. Außerdem traten aber hinzu — was besonders bemerkenswerth auch für uns erscheint — 90 gewählte Mitglieder der Höchstbesteuerten und 30 Abgeordnete der Städte. Weiter ist besonders bedeutsam für die Folgerungen, welche wir unten über einzelne Anträge der Motion zu ziehen gedenken, daß die Gesammtzahl der durch Geburt und durch königliche Ernennung Berufenen die der Gewählten nicht übersteigen durfte.

Durch das Gesetz vom 7. Mai 1853 und die Verordnung vom 12. October 1854 wurde diese Zusammensetzung des Herrenhauses abgeändert und dasselbe aus erblichen und lebenslänglich ernannten Mitgliedern zusammengesetzt.

Die bayerische Verfassung kennt nur erbliche und auf Lebenszeit ernannte Reichsräthe. Die in Folge ihrer Verdienste, ihrer Geburt oder ihres Vermögens ernannten lebenslänglichen Reichsräthe dürfen den dritten Theil der erblichen nicht übersteigen.

Die sächsische Verfassung läßt 10 Rittergutsbesitzer von dem Könige in die erste Kammer ernennen, resp. wählen. Außerdem sitzen in derselben die Bürgermeister von Dresden und Leipzig, sowie von sechs weiteren Städten. Für sonstige „Verdienste" ist also in der sächsischen ersten Kammer kein Raum.

In Hannover ernannte der König nach dem Landesverfassungsgesetz vom Jahr 1848 nur vier Mitglieder in die erste Kammer, wovon zwei Minister sein müssen. Mit dem Ministerposten verloren auch diese die Eigenschaft als Mitglieder der ersten Kammer. Dagegen finden sich neben 33 gewählten Abgeordneten der größeren Grundeigenthümer 10 Abgeordnete für Handel und Industrie, 10 Abgeordnete für Kirche und Schule, theils gewählt von der Geistlichkeit, theils von den höheren Lehranstalten; ferner 4 Abgeordnete der Justiz, gewählt von den Richtercollegien und den Anwälten, vor. Alle diese Abgeordneten werden auf 6 Jahre gewählt mit Partialerneuerung. Seit dem Jahre 1855 sind sowohl die Abgeordneten des größeren Grundbesitzes, wie die des Handels und der Industrie, wie die der Schule und Kirche wieder verschwunden. An ihre Stelle traten die Abgeordneten der Ritterschaft und ein von dem Könige auf die Dauer eines Landtages zu ernennendes Mitglied.

In Württemberg ernennt der König ohne Rücksicht auf Geburt und Vermögen lebenslängliche Mitglieder aus den würdigsten Staatsbürgern. Ihre Zahl kann den dritten Theil der übrigen nicht übersteigen.

Die nassauische erste Kammer besteht, außer den erblichen Mitgliedern, aus 6 von den höchstbesteuerten Grundbesitzern und 3 von den höchstbesteuerten Gewerbtreibenden gewählten Abgeordneten.

Die hessen-darmstädtische Verfassung vom Jahre 1856 setzt die erste Kammer in ähnlicher Weise zusammen, wie die badische, nur fehlen darin die Abgeordneten der Grundherren. Dem Großherzog steht das Recht zu, aus den ausgezeichneten Staatsbürgern 10 Mitglieder auf Lebenszeit zu ernennen.

Eine Vergleichung der Zusammensetzung dieser ersten Kammern mit der badischen ersten Kammer macht es klar, warum die Letztere zu einer ähnlichen Stellung gegenüber der Regierung und der zweiten Kammer gelangen konnte und ge-

langen mußte, wie sie im Großen zwischen dem englischen Ober- und Unterhause zu constatiren war. Selbst angenommen, daß die Standes- und Grundherren vollzählig erschienen wären, erreichte ihre Zahl kaum die Hälfte der übrigen Mitglieder. Thatsächlich bildeten die in Staat und Wissenschaft excellirenden ernannten Mitglieder das Gros der Kammer. Das umgekehrte Verhältniß bemerkt man bei der Zusammensetzung der übrigen deutschen Kammern. Hier sinkt das Verhältniß der Ernannten bis zu einem Dritttheile, selbst bis zum 10ten Theile herab. Nebst dem sind diese Mitglieder regelmäßig auf Lebenszeit ernannt, während in Baden die Ernennung nur auf die Dauer einer Landtagsperiode erfolgte. Die Lebenslänglichkeit nimmt leicht die Bedeutung eines Bleigewichtes an. Außerdem aber haben verschiedene erste Kammern Zuthaten aus dem rein bürgerlichen Stande. Man nennt dies hier Interessenvertretung. Am bedeutsamsten ist die bereits oben erwähnte Bestimmung der preußischen Verfassung, welche 90 gewählte Mitglieder aus der Classe der Höchstbesteuerten (Industrie — Handel) und 30 Abgeordnete der Städte in das Herrenhaus einführte. Sachsen und Nassau haben ähnliche Einrichtungen. Hannover ist wieder davon abgegangen. Darf man der Art und Weise der Zusammensetzung eines repräsentativen Körpers einen mächtigen Einfluß auf dessen politischen Charakter zuschreiben, so ist der Schluß gerechtfertigt, daß die feudale und fatale Haltung des preußischen Herrenhauses wesentlich zusammen hängt mit dem überwiegenden Einfluß der besitzenden Adelsclasse, der Fürsten, Grafen und Herren, denen sich die Vertretung der Städte als ein unbedeutendes und verschwindendes Appendix anschließt.

Aus der Letzteren resultirte insbesondere die Verlegenheit des Ministeriums Schwerin, das sich eine ausreichende Unterstützung in dem Herrenhause nicht zu erringen vermochte. Es ergibt sich aber auch weiter aus der Zusammensetzung der Letzteren, daß eine Beimischung von Wahlelementen aus der besitzenden bürgerlichen Classe oder den größeren Stadtgemeinden

nicht geeignet war, der ersten Kammer einen constitutionellen Anstrich zu verschaffen. Das preußische Herrenhaus war ein Herrenhaus im eigentlichen Sinne, trotzdem, daß es aus der Hälfte von Gewählten aus dem bürgerlichen Stande bis zum Jahr 1854 bestund. Es scheint, daß „die Luft eigen macht", und daß die Aristokratie des Besitzes und der Gemeindeherrschaft geneigter ist, sich mit aristokratischen, als mit liberalen Tendenzen zu amalgamiren. Auch in den andern deutschen ersten Kammern hat die Aufnahme bürgerlicher Elemente aus jenen Bevölkerungsclassen sehr wenig dazu beigetragen, denselben einen ausgeprägt constitutionellen Charakter zu verleihen. Nach andern hervorstechenden Resultaten ihrer dortigen Thätigkeit sieht man sich vergeblich um.

Einen von dem englischen, wie dem deutschen Wege der Bildung der ersten Kammer verschiedenen hat die belgische Verfassung eingeschlagen. Sie läßt die Mitglieder des Senates mittelst directer Wahlen aus denjenigen Staatsbürgern wählen, welche eintausend Gulden directe Steuern bezahlen. Nur der Kronprinz ist geborenes Mitglied des Senats.

Obgleich seinem Grundcharakter nach in belgischem Sinne conservativ, hat der Senat nie anticonstitutionelle Tendenzen verrathen. Die Majorität des gegenwärtigen liberalen Ministeriums ist größer im Senat, als im Hause der Repräsentanten.

Aus dem bisher Vorgetragenen sind nun folgende Sätze abzuleiten.

In einem entwickelten constitutionellen Staate liegt das Hauptgewicht in dem Volkshause, der zweiten Kammer. Der ersten Kammer kömmt mehr die Aufgabe der Prüfung, Berichtigung, Bestätigung, keinen Falls die einer principiellen Opposition gegen das in Uebereinstimmung mit der Mehrheit des Volkshauses regierenden Ministeriums zu. Sie bildet einen erweiterten Rath der Krone *), der die durch Geburt,

*) Es ist dieses die nach unserer Ansicht richtige Auffassung, von welcher Geheimerath von Mohl bei den Discussionen der ersten Kammer ausging.

Stellung, Verdienst, Intelligenz und einflußreichen Besitz hervorragenden Persönlichkeiten in sich aufnehmen kann.

Wenn es sich um die Umbildung einer ersten Kammer handelt, so ist vor Allem darauf zu achten, daß eine Zusammensetzung derselben, welche die Erfüllung dieser durch die Harmonie der constitutionellen Gewalten verlangten Aufgabe ermöglicht, nicht alterirt werde. Insbesondere darf die Zahl derjenigen Elemente, welche geneigt sein könnten, jene Aufgabe der ersten Kammer zu überschreiten, und auf Grund ihrer eigenen persönlichen Interessen dauernden und principiellen Widerstand gegen die übrigen Factoren des Staatslebens zu machen, nicht begünstigt werden. Hierin läge ein offenbarer constitutioneller Rückschritt.

Wesentlich für die Erhaltung der Harmonie der constitutionellen Gewalten ist das Ernennungsrecht der Krone. Jede Beeinträchtigung desselben durch Einführung der Lebenslänglichkeit, oder durch Bestimmung eines Zeitraumes, auf welchen die Ernennuugen gelten, oder durch Substituirung eines Wahlrechtes selbst im bürgerlichen Kreise, ist bedenklich, und kann nur dazu beitragen, Conflicte herbeizurufen.

Die Aufnahme bürgerlicher Wahlelemente aus den besitzenden Classen hat bisher weder erhebliche politische, noch sonstige praktische Resultate geliefert.

Es handelt sich nunmehr darum, diese Sätze auf die Anträge der Bluntschli'schen Motion, oder vielmehr des Beschlusses der ersten Kammer anzuwenden. Die einfache Folgerung wäre die, daß hiernach Alles beim Alten zu bleiben habe. Immerhin ist es aber möglich, den anerkannten Bedürfnissen der ersten Kammer, wenn auch nicht in vollem Maße, doch immerhin in erheblicher Weise gerecht zu werden, ohne das bisherige wünschenswerthe und in seiner Consolidirung begriffene Verhältniß der ersten zur zweiten Kammer und zu der Regierung anzugreifen.

Was zunächst die Uebertragung des bisherigen Wahl-

rechts der Grundherren an die Großgrundbesitzer anbelangt, so läßt sich gegen diese Umwandlung vom constitutionellen Standpunct aus nichts einwenden.

Im Gegentheile läßt sich dieselbe, nachdem die Bedeutung der Grundherrlichkeit erloschen ist, und lediglich eine historische Berechtigung in Frage steht, deren reeller Gehalt sich im Laufe der Zeit erheblich geändert hat, nur befürworten. In Betracht, daß es die bisher Berechtigten selbst sind, welche der durch die Zeitverhältnisse gebotenen Umwandlung des grundherrlichen Wahlrechtes zustimmen, erscheint es als eine Sache des Anstandes, daß billige Uebergangsbestimmungen den bisher Berechtigten gewährt werden. Bedenklicher, obgleich ohne besondere Erheblichkeit, erscheint die Bestimmung, wornach bei Berechnung des Großgrundbesitzes Stamm- oder Lehengut doppelt so hoch angeschlagen werden soll, als frei veräußerliches Gut. Vollkommen gerechtfertigt ist dagegen die Bestimmung, wornach der Ausschluß der Mitglieder der ersten Kammer von dem activen Wahlrecht zur zweiten beseitigt werden soll. Endlich lassen sich gewichtige Bedenken gegen die Erhöhung der bisherigen Anzahl der grundherrlichen Abgeordneten von 8 auf 10 Abgeordnete des Großgrundbesitzes nicht vorbringen. Man kann eines Theiles diese Erhöhung als eine Art Entgelt auffassen für die Umwandlung der grundherrlichen Wahlberechtigung in eine großgrundbesitzliche; andern Theils wird sie die einzige Vermehrung durch allgemeine Wahl sein, die man zugestehen kann, und die deshalb der geringfügigen Zahl wegen nicht in's Gewicht fällt; endlich ist diese Vermehrung ausgeglichen durch eine entsprechende Erhöhung der Zahl der ernannten Mitglieder von 8 auf 10, welche nach dem oben Bemerkten als richtig zu empfehlen ist. Daß die Ernennung dieser 10 Mitglieder indessen auf die Dauer von 8 Jahren mit Partialerneuerung von zwei Jahren erfolge, ist nicht zu billigen. Eines Theils liegt schlechterdings kein Bedürfniß für eine derartige Aenderung vor; ja, wenn

wir die Verhältnisse der letzten Jahre unseres constitutionellen Lebens uns vergegenwärtigen, muß man es als sehr richtig finden, daß der hier gemachte Vorschlag im Jahre 1860 noch keine Gesetzeskraft erlangt hatte. Praktische Inconvenienzen würden nicht ausbleiben. Sind die ernannten 10 Mitglieder vorzugsweise berufen, Vertreter des Gedankens des jeweiligen Regierungssystems zu sein, so könnte man bei der vorgeschlagenen Partialerneuerung das wunderliche Schauspiel erleben, daß die Ernannten nach verschiedenen Richtungen auseinandergehen, und daß statt eine Stärkung des Regierungsgedankens in der ersten Kammer eine Schwächung desselben eintreten würde. Ueberhaupt scheint das System der Partialerneuerung nur auf Gewählte, wie zum Beispiel bei dem belgischen Senate, nicht aber auf Ernannte angewendet werden zu können. Aus diesen Gründen im Zusammenhange mit obiger allgemeinen Ausführung dürfte es am zweckmäßigsten sein, daß es bei der seitherigen Uebung sein Bewenden behalte.

Daß die Vertretung der evangelisch-protestantischen Kirche der Kirchen-Verfassung vom 5. September 1861 entsprechend geordnet werde, ist nichts, als eine nothwendige Folge derselben; und wenn vorgeschlagen wird, daß neben den Vertretern der beiden Universitäten auch ein Erwählter des polytechnischen Instituts Platz nehme, so wird auch hierin ein Zuwachs von Intelligenz erblickt werden müssen, von dem man nicht zu befürchten hat, daß er sich in einem unconstitutionellen Sinne geltend mache.

Dagegen beruht die vorgeschlagene Vertretung der größern Städte, des Handels und der Industrie im Allgemeinen auf dem Gedanken, die erste Kammer durch den Beizug einflußreicher bürgerlicher Elemente in einen politischen Körper umzuwandeln, dem ein ungleich erhöhtes Gewicht beizulegen sei, als ihm nach entwickelten constitutionellen Begriffen zukommt und zugekommen ist.

Daß dieser Gedanke nicht acceptabel ist, wurde oben

dargethan. Die Vertretung der großen Städte wurde schon von der zweiten Kammer mit der Hinweisung darauf abgelehnt, daß wir keine Städte von der Wichtigkeit eines kleinen Staatswesens besitzen, und daß für die Vertretung derselben in der zweiten Kammer schon hinlänglich gesorgt sei. Aber eben so entschieden ist nach unserer Ansicht der Vorschlag, Gewählte des Handels und der Industrie beizuziehen, abzulehnen. Es ist, abgesehen von dem bereits angeführten allgemeinen Grunde, zunächst bedenklich, gegenüber dem § 69 der Verfassungsurkunde, nach welchem jedes Mitglied der Kammern zu schwören hat: nur des Landes allgemeines Wohl und Bestes im Auge zu behalten, eine sogenannte Interessenvertretung in die Volksrepräsentation da einzuführen, wo sie der Natur der Sache nach nicht schon vorhanden ist.

Mit dem Commissionsbericht der zweiten Kammer ist es als wünschenswerth anzuerkennen, daß die Spitzen der Industrie und des Handels zu den Mitgliedern der ersten Kammer zählen, allein diesen Zweck zu erreichen, ist Aufgabe des Ernennungsrechtes der Krone.

Die so Berufenen erscheinen als Einzelne, die mit der Fülle ihres technischen Wissens und ihrer berufsmäßigen Erfahrung die Intelligenz des Hauses mehren; allein sie erscheinen nicht als Stand und im Namen eines Standes. Jede Einführung einer weitern Standesvertretung bringt uns von dem constitutionellen Wege eher ab, als sie denselben ausbildet.

Naturgemäß müssen die allerdings gewichtigen Interessen des Handels und der Industrie vorzugsweise in der zweiten Kammer gewahrt werden, und die Erfahrung zeigt, daß solches auch in genügender Weise geschieht. Auf der andern Seite hat die Erfahrung bewiesen, daß die Interessenvertretung in den ersten Kammern, wo sie existirt, keine erheblichen Resultate liefert, und daß sie vielmehr eine bedenkliche politische Seite bietet.

Hiernach ist unseres Erachtens von einer Verstärkung des Gewichtes der ersten Kammern durch den Beizug gewählter bürgerlicher Elemente Umgang zu nehmen.

Sonach würde sich die Zahl der Mitglieder der ersten Kammer um fünf erhöhen, eine Zahl, die für dieselbe von Gewicht ist, ohne daß sie das verfassungsmäßige Verhältniß beider Kammern zu einander (§§ 60 und 61 der Verfassungsurkunde) erheblich beeinträchtigen würde. Es wurde nun aber weiter vorgeschlagen, für die Häupter der standesherrlichen Familien, die von verschiedenen Landtagen in Anspruch genommen sind, für den Erzbischof und den Vertreter der evangelisch-protestantischen Kirche das Stellvertretungsrecht zuzulassen. Das Stellvertretungsrecht für die Standesherren und die berufene Geistlichkeit findet sich in einigen deutschen Verfassungen vor. In der kurhessischen Verfassung vom Jahr 1831 und 1852 hat es die weiteste Ausdehnung erhalten, indem dort für Prinzen und Standesherren — das Gesetz vom 5. April 1849 kennt die Stellvertretung nicht — jeder „begüterte" Bevollmächtigte oder auch ein „geeigneter" Bevollmächtigter zugelassen wird. In Sachsen wird der nächste Nachfolger als Vertreter der Standesherren bezeichnet; eine kirchliche Stellvertretung kennt man nicht. In Würtemberg besitzen die erblichen Mitglieder der ersten Kammer das Bevollmächtigungsrecht. In Hessen-Darmstadt sind nach dem Gesetze vom 6. September 1850 nur für die Vertreter der Kirchen Stellvertreter bezeichnet. Es wurde das Stellvertretungsrecht hauptsächlich aus zwei Gründen angegriffen. Einmal sei es inconstitutionell, sodann führe es, wie in Kurhessen und Würtemberg, zu Mißbräuchen. Was die Letzteren anbelangt, so kann durch gewisse Einschränkungen, zum Beispiel durch Bezeichnung des nächsten Nachfolgers, dafür gesorgt werden, daß sie nicht eintreten. Was dagegen den ersteren Einwand anbelangt, so wäre derselbe richtig, wenn es sich um gewählte Mitglieder der Volksvertretung, nicht um Berufene handeln

würde. Auch im englischen Oberhause besteht das Recht der Stellvertretung. Nur wird es neuerer Zeit durch Bevollmächtigung eines andern Pairs ausgeübt. Mehr als zwei Vollmachten (Proxies) soll kein Pair in der Tasche haben, nachdem ein Herzog von Buckingham einmal 12 solcher vorgelegt hatte.

Die erhobenen Einwendungen sind daher nicht von entscheidendem Gewichte; es kömmt vielmehr Alles nur darauf an, das Stellvertretungsrecht richtig zu normiren. Die erste Kammer hat schon wiederholt ihre Wünsche nach Einführung desselben ausgesprochen, und zumal in Betracht der übrigen Zusammensetzung des Hauses kann ein erhebliches constitutionelles Bedenken dagegen nicht entstehen.

Im Ganzen werden durch die Genehmigung der Anträge der Motion in dieser beschränkenden Weise die anzuerkennenden Zwecke derselben erreicht werden. Die erste Kammer wird eine nicht unbeträchtliche Zahl neuer Arbeitskräfte zugeführt erhalten; die oft aufgetauchten Bedenken über deren Beschlußfähigkeit werden beseitigt, und ihre Autorität, welche sich nicht auf die Zahl der Mitglieder, sondern auf die in ihr versammelte Intelligenz gründet, wird gekräftigt werden. Was indessen über diese Zwecke hinausliegt, mußte vermieden werden.

Insbesondere dürfte unseres Erachtens keine Umgestaltung der ersten Kammer in einer Weise erfolgen, welche sie verleiten könnte, das Schwergericht des constitutionellen Lebens für sich zu vindiciren, und über die Stellung hinaus zu gehen, welche den ersten Kammern in entwickelten Verfassungsstaaten zukommt und die sich auch bei uns zu befestigen begann.

Das Ein-Kammersystem hat noch manche Freunde und die ersten Kammern manche Gegner. Es wird sich darum handeln, sie in einer Stellung zu erhalten, in welcher die Schattenseiten dieser Einrichtung in den Hintergrund gedrängt werden, die guten Seiten derselben mehr hervortreten.

Daß von einer Vermehrung der erblichen Mitgliederschaft der ersten Kammer in der heutigen Zeit ernstlich nicht die Rede sein kann, bedarf wohl keiner Ausführung. Eben so wenig bedarf es der Einführung des Durchzählens bei eingetretener Meinungsverschiedenheit in beiden Kammern. Vom Standpuncte der Motion aus, welche sich die drei Factoren der Gesetzgebung in völliger Unabhängigkeit und Selbstständigkeit neben einander denkt, ist der gemachte Vorschlag richtig. Allein, schon ein unbestimmtes Gefühl sträubt sich gegen diese rein mathematische Construction des Staatswillens. Die in den deutschen Staaten eingetretenen Conflicte, deren Beseitigung jener Nebenantrag bezweckt, haben theils in der oben erwähnten eigenthümlichen Zusammensetzung der ersten Kammern ihren Grund, theils in der Erscheinung, daß unsere constitutionellen Regierungen es vorzogen, inconstitutioneller Weise sich eher auf die Majorität der ersten, wie die der zweiten Kammer zu stützen.

Wird jener erste Fehler vermieden und wissen die zweiten Kammern ihre verfassungsmäßige Stellung zu behaupten, so bedarf es dieses zweifelhaften Auskunftsmittels nicht.

Die Revision der Wahlordnung zur Zweiten Kammer.

Dringender und unabweislicher als die Reform der ersten Kammer ist eine Revision der Wahlordnung zur zweiten Kammer geworden.

Es ist ein beliebter Kunstgriff aller Parteien, die in der Volksvertretung nur durch eine Minorität, oder auch gar nicht repräsentirt sind, sich gegen die bestehende Wahlordnung zu wenden, sie als ungenügend darzustellen und von einer Abänderung derselben ihr Heil zu erwarten. Auch Freiherr v. Andlaw in seiner neuesten Schrift: „Die badischen Wirren im Licht der Landesverfassung und der Bundesgesetze", tadelt die bestehende Eintheilung der Wahlbezirke — ihm sind die politisch regsamen Städter zu viel, die nach seiner eigenen Ausführung politisch theilnahmlose Landbevölkerung zu wenig bedacht — sowie die allzu große Möglichkeit der Geltendmachung bureaukratischer Einflüsse. Nicht wegen dieser von einem Parteistandpuncte aus sehr erklärlichen Angriffe, sondern trotz derselben ist die Frage der Revision der Wahlordnung in die Hand zu nehmen und im Geiste der Verfassung zu lösen.

Die Verfassung will überall in der zweiten Kammer das Volk in seiner Totalität, das heißt, die Summe aller selbstständigen Staatsbürger repräsentirt wissen, und damit diese Repräsentation den wirklichen Ausdruck der Volksmeinung dar-

stelle, sollen die Wahlen frei sein. Diese Fundamentalsätze sind unbestreitbar. Allein der Begriff der bürgerlichen Selbstständigkeit ist ein wandelbarer. Die Freiheit der Wahlen läßt sich nicht theoretisch construiren, sondern sie muß praktisch erprobt werden. Jetzt, nach einem nahezu fünfzigjährigen Bestehen der Verfassung, nach einem, an vielfachen Bewegungen und Erfahrungen reichen, constitutionellen Leben ist es wohl an der Zeit, zu prüfen, ob die Wahlordnung auch heute noch den Verhältnissen und den gemachten Erfahrungen entsprechend ist.

Wir werden die Wahlordnung nach zwei Richtungen hin zu prüfen haben. Einmal bezüglich der Ausdehnung des activen und des passiven Wahlrechtes, sodann bezüglich des Wahlverfahrens. Einige andere, schon auf dem Landtage vom Jahr 1831 angeregte Fragen über die Eintheilung der Wahlbezirke lassen wir außer Betracht, weil uns zur eingehenden Beurtheilung derselben das Material gebricht; auch eine dringende Nothwendigkeit der Abänderung des eingelebten Zustandes nicht vorzuliegen scheint.

Was zunächst das active Wahlrecht betrifft, so hat sich seit dem Jahr 1819 eine so mächtige Umgestaltung unserer socialen Verhältnisse zugetragen, daß die betreffenden Bestimmungen der Wahlordnung durchaus unzureichend geworden sind.

Zur Zeit, als die Verfassung gegeben wurde, hatte sich, obgleich gesetzlich schon sanctionirt (sechstes Constitutionsedict vom Jahr 1808), der Begriff des Staatsbürgerthums noch nicht vollständig durchgebildet.

Alle Bedingungen der socialen und politischen Existenz concentrirten sich noch in dem Ortsbürgerrechte. Das letztere gewährt nicht nur die Theilnahme an dem Gemeindeverbande, sondern auch das Recht eines ständigen Aufenthaltes in der Gemeinde; das Recht der Verehelichung und in Verbindung mit den bestehenden Zunftvorschriften das Recht der Gründung eines selbstständigen Nahrungszweiges und eines dauernden Geschäftsbetriebes. Alle Nicht-Ortsbürger — eine niedere

Classe derselben waren die Schutzbürger oder Hintersassen — entbehrten dieser Rechte; sie waren unselbstständige, im Dienste eines Andern befindliche Leute — Bediente, Gesinde, Gewerbsgehilfen — oder waren nur vorübergehend im Orte geduldete Fremde. Wenn die Wahlordnung vom 23. December 1818 daher, wie es ihre Absicht war, den Kreis sämmtlicher selbstständiger Staatsbürger in ihren Bereich ziehen wollte, so bestimmte sie, wie es im § 43 allerdings geschah, ganz richtig die active Wahlberechtigung dahin, daß sie allen Staatsbürgern zustehen solle, welche

1) das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben und
2) im Wahlorte als Bürger angesessen sind, oder daselbst ein öffentliches Amt bekleiden.

Das Ortsbürgerrecht wurde regelmäßig erst mit dem 25. Lebensjahr erlangt; es allein verschaffte nach der damaligen Lage der Dinge eine selbständige Existenz, folgeweise umfaßte jene Bestimmung, unter den gegebenen Verhältnissen, die Gesammtheit der selbstständigen Staatsbürger. Wen sie von dem Wahlrecht ausgeschlossen wissen wollte, sagte die Wahlordnung gleichfalls mit bestimmten Worten. Hintersassen, Gewerbsgehilfen, Gesinde, Bediente und so weiter, also lauter Personen, denen man nach den damaligen Begriffen eine selbstständige Existenz nicht zuschrieb.

Dieses System der ortsbürgerlichen und zunftmäßigen Einschachtelung, der privilegirten und graduirten Arbeit wurde allmälig von dem Zahne der fortschreitenden Zeit angegriffen, bis es nach der Gesetzgebung vom Jahre 1862 vollständig zusammenbrach.

Schon vorher hatte der aufblühende Handel und die Industrie dem ortsbürgerlichen Privilegium der Ausschließlichkeit des Geschäftsbetriebes einen empfindlichen Stoß versetzt, und schon von dieser Zeit an wurde jene Bestimmung des § 43 der Wahlordnung empfindlich. In dem Antrage des Abgeordneten Gerbel, die Vervollständigung und Verbes-

ferung der Wahlordnung betreffend, welchen derselbe in der Sitzung vom 8. October 1831 begründete, wurde sie schon angegriffen und vorgeschlagen, statt „Ortsbürger" den Ausdruck „Staatsbürger" zu wählen.

Man war zur mildernden Auslegung gezwungen *), ja in einzelnen Orten kam es sogar vor, daß man dem Wortlaute des Gesetzes zuwider auch bloße Ortseinwohner zur Wahlurne zuließ. Das Gewerbegesetz vom 20. September 1862 verkündet die Freiheit der Arbeit; das Gesetz vom 4. October 1862 die Freiheit der Niederlassung und des Aufenthaltes.

Mit jenem Gesetze war nicht nur die sociale Selbstständigkeit jedes — volljährigen — Staatsangehörigen — anerkannt, sondern auch das System der Classificirung der Arbeit aufgegeben und ihre Gleichberechtigung ausgesprochen.

Mit diesem Gesetze sagte man sich von dem ortsbürgerlichen Bann los und gewährte dem Individuum die natürliche Freiheit der Bewegung. Von nun an liegt aber der vollständige Widerspruch unserer jetzigen socialen Gesetzgebung mit der früheren politischen am Tage. Das sociale Gesetz bekennt sich zu dem Grundsatze der Freiheit; das politische zu dem der Beschränkung; das sociale Gesetz ehrt die Selbstständigkeit jedes Staatsbürgers und stellt jede Arbeit gleich;

---

*) Rechts- und Cameralpracticanten, praktische Aerzte, Candidaten der Theologie und Philosophie aus Karlsruhe beschwerten sich im Jahr 1831 über die fragliche Bestimmung; Gastwirthe, Fabrikanten, Gutspächter, Chemiker u. s. w. von Constanz im Jahr 1842; von Grünwinkel im Jahr 1846. Die Regierung sprach sich durch den Regierungscommissär Christ bei letzterem Anlasse für eine Abänderung der Wahlordnung aus. Sonderbarer Weise wollte Baum in seiner im Jahr 1848 eingebrachten Motion auf Zusammenberufung einer constituirenden Versammlung diese Bestimmung beibehalten wissen — ein eigenthümlicher Gegensatz zu jenem freilich auf vielfachen Unklarheiten beruhenden Operate der reinsten Negation.

das politische Gesetz ehrt nur die Existenz des Ortsbürgers und des Beamten; es hängt jeder andern Beschäftigung den Makel der Abhängigkeit und Unselbstständigkeit an; das sociale Gesetz ermuntert die Staatsangehörigen, überall ihre Thätigkeit zu entwickeln, wo es ihnen beliebt und vortheilhaft ist; das politische Gesetz straft den Bruch des ortsbürgerlichen Banns mit dem Verluste des ersten staatsbürgerlichen Rechtes, des Wahlrechtes. Ein solcher Zustand bedarf einer raschen Heilung. Durch jene veralteten Bestimmungen der Wahlordnung sind heute von dem activen Wahlrechte und von der Wahlfähigkeit zum Wahlmann ausgeschlossen:

1) alle volljährigen und selbstständigen Staatsbürger unter 25 Jahren,
2) alle volljährigen und selbstständigen Staatsbürger über 25 Jahren, die ein Gemeindebürgerrecht nicht angetreten oder erlangt haben,
3) alle volljährigen und selbstständigen Staatsbürger, welche zwar ein Ortsbürgerrecht besitzen, aber sich an einem andern Orte niedergelassen haben, und, streng genommen,
4) alle volljährigen und selbstständigen Staatsbürger, die Ortsbürgerrecht besitzen, sich auch am Orte der Wahl aufhalten, aber kein selbstständiges Geschäft betreiben.

Was die erste Beschränkung anbelangt, so sollte man hier billiger Weise einen Unterschied machen zwischen dem activen Wahlrechte des Urwählers und dem passiven des Wahlmannes. Eine Beschränkung des Rechtes zur Urwahl ist am wenigsten da gerechtfertigt, wo das indirecte Wahlsystem gilt. Wenn man nun weiß, daß die Wahlordnung vom Jahre 1818 das Alter von 25 Jahren schon deswegen als Bedingung des Wahlrechtes annehmen mußte, weil vor diesem Alter von einer staatsbürgerlichen Selbstständigkeit nicht die Rede sein konnte, und wenn es richtig ist, daß mit der Gesetzgebung vom Jahre 1862 diese sociale Beschränkung gefallen

ist, so fragt es sich allerdings, ob nicht das active Wahlrecht jedem volljährigrn Staatsangehörigen einzuräumen sein dürfte.

In unserm Nachbarlande Frankreich ist jeder 21 Jahr alte Franzose zur umittelbaren Wahl berufen; welche Gründe konnten obwalten, dem volljährigen badischen Staatsangehörigen das Recht zur Wahl eines Wahlmannes vorzuenthalten? Der volljährige, aber noch nicht 25 Jahr alte badische Staatsbürger ist ein Geschöpf der eigenthümlichsten Art. Er ist halb Fisch, halb Fleisch. Er ist nach dem Landrechte bürgerlich rechtsfähig; nach dem Gewerbegesetze ist er befugt, jedes Geschäft, das ihm beliebt, zu betreiben; nach den Steuergesetzen trägt er überall zu den öffentlichen Lasten, wie jeder Andere bei; er ist militärpflichtig; allein die Wahlordnung versagt ihm noch unbedingt das Recht zur Wahl. Er darf noch nicht Gemeindebürger werden, allein hier kann doch Nachsicht bewilligt werden; er darf sich gleichfalls noch nicht verehelichen; allein die Staatserlaubniß wird häufig hiezu ertheilt: dort aber ist er unbedingt ausgeschlossen. Er ist politisch rechtlos. Gründe der politischen Gerechtigkeit, wie der politischen Klugheit sprechen gegen die Beibehaltung jener Beschränkung. Gerecht ist es, Denjenigen, — vorbehaltlich überwiegender Gegengründe — die gleiche Rechte einzuräumen, welchen die gleichen Lasten obliegen, und klug mag es sein, die jungen Staatsbürger nicht von dem politischen Leben zurückzustoßen, sondern allmälig heranzuziehen. Es ist gerade hier derjenige Zeitpunct, in welchem dieselben entweder einem excentrischen Idealismus oder einer völligen politischen Lethargie zu verfallen pflegen. Beiden kann begegnet werden, wenn man sie zeitig in die Praxis des Lebens einführt.

Die Beschränkung des activen Wahlrechts auf diejenigen Staatsbürger, welche das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben, scheint uns daher fallen zu können. Annehmbar ist diese Beschränkung als Bedingung der Wählbarkeit zum Wahlmann. Wenn es ein Recht gibt, zu wählen, so gibt es doch keinen

Anspruch darauf, gewählt zu werden, da die Zahl der Wahlmänner immerhin eine verhältnißmäßig geringe sein muß. Die Gesetzgebung kann daher bestimmte Erfordernisse der Wählbarkeit aufstellen, ohne dem Rechte Aller zu nahe zu treten. Grundsätzlich ließe sich nun zwar gegen die Bestimmung der Wählbarkeit auf das Alter von 21 Jahren nichts einwenden; allein die nothwendige Rücksicht auf die Ständigkeit des Wahlcollegiums gebietet es, daß die Fähigkeit, Wahlmann zu werden, erst mit einem Alter beginne, in welchem regelmäßig die Annahme eines dauernden Wohnsitzes zu erwarten ist. Man wird zugleich verlangen können und müssen, daß die Absicht, einen dauernden Wohnsitz zu nehmen, durch einen wenigstens sechsmonatlichen Aufenthalt documentirt sein muß.

Die deutschen Wahlordnungen — die preußische Wahlordnung vom 30. Mai 1849, so wie das lichtensteinische Wahlgesetz verlangen das 24. Lebensjahr — gehen zwar von keinen freisinnigeren Grundsätzen bei Bestimmung des Alters für das Wahlrecht aus, wie die badische; allein sie sind consequent. Ueberall, mit Ausnahme der kurhessischen Wahlordnung, welche in Rücksicht auf das directe Wahlsystem eine abweichende Bestimmung enthält, ist ausdrücklich oder thatsächlich das Alter der Volljährigkeit, kein späteres, als eine Bedingung des Erwerbs des activen Wahlrechts erklärt. Was hier lediglich eine Consequenz ist, ist bei uns bis jetzt eine Inconsequenz geblieben.

Die unter 2 und 3 hervorgehobenen Beschränkungen des activen Wahlrechts und der passiven Wählbarkeit zum Wahlmann auf die Gemeindebürger und noch dazu Diejenigen, die am Orte der Wahl auch angesessen sind, ist absolut unhaltbar geworden. Es wird durch dieselbe heute schon eine große Anzahl intelligenter, besitzender und steuerzahlender Staatsbürger von dem Wahlrechte ausgeschlossen. Fabrikanten und Handelsleute, die es für gut gefunden haben, ihre Etablisse-

ments an einem andern Orte, als dem ihrer Heimaths-gemeinde, zu errichten; Gutsbesitzer, die sich auswärts angekauft haben; Rentiers und Pensionairs, die ihren Aufenthalt zu wechseln pflegen, praktische Aerzte, Gewerbsleute, die außerhalb ihrer Heimatsgemeinde ihre Thätigkeit besser verwerthen, werden von der Wahlurne zurückgewiesen. Ihre Anzahl vermehrt sich tagtäglich. Dadurch schrumpft die Ausübung des politischen Wahlrechtes in einen immer kleineren gemeindebürgerlichen Kreis zusammen, und wird dort von Einflüssen geleitet, die nur allzuhäufig rein localer und persönlicher Natur sind.

Das politische Wahlrecht ist indessen ein Ausfluß des Staatsbürgerrechts und es darf weder den Beschränkungen des Ortsbürgerrechtes unterworfen, noch mit ihm zusammengekoppelt werden. Die meisten der deutschen Wahlordnungen, beziehungsweise Verfassungen, erkennen diesen Satz an. Die bayerische Wahlordnung erklärt jeden volljährigen Staatsangehörigen für activ wahlfähig, welcher dem Staate eine directe Steuer entrichtet; die sächsische Wahlordnung begnügt sich mit dem Besitze des Bürgerrechts oder eines dreijährigen Gewerbsbetriebes; von dem Erfordernisse des Ortsbürgerrechtes sehen die Verfassungen von Würtemberg, Hannover und Hessen, Sachsen-Coburg, Nassau, Oldenburg ab. Die preußische Wahlordnung vom 30. Mai 1849 erklärt den sechsmonatlichen Aufenthalt für genügend; die Verfassung vom 31. Jänner 1850 nahm die Befähigung zu den Gemeindewahlen als Erforderniß des activen politischen Wahlrechtes auf. Aehnlich die Wahlordnung von Sachsen-Weimar, Anhalt-Bernburg u. s. w., allein auch diese gingen nicht so weit zurück, wie die badische, welche nur den Gemeindebürger an dem Ort des Bürgerrechts wählen läßt. Eine Abänderung des § 43, Abs. 3, im Sinne des entwickelten constitutionellen Rechtes ist daher aus allen diesen Gründen unabweislich nothwendig geworden.

Das Gleiche gilt von unter 4) hervorgehobenen Beschränkungen des Wahlrechtes. Arbeit veranlaßt kein persönliches Abhängigkeitsverhältniß. Selbst das eines Dienstboten hat die Natur eines Vertrags angenommen. Die bayerische, hessen=darmstädtische, luxemburgische, meiningen'sche ꝛc. Verfassungen lassen keinerlei Unterschiede aus der socialen Stellung der Staatsangehörigen ableiten. Die anhalt=bernburgische vom Jahr 1850 ertheilt wenigstens den Dienstboten, Gesellen und Arbeitern in der 1. Classe ein Wahlrecht: allein auch diese Classification ist nicht nachahmungswerth und sie findet insbesondere in unserer Gesetzgebung keinen Raum mehr, nachdem die rechtliche Gleichstellung der Arbeit ausgesprochen ist.

Der § 43 der Wahlordnung ist demnach, falls eine Uebereinstimmung der socialen mit der politischen Gesetzgebung hergestellt werden soll, dahin umzugestalten, daß das active Wahlrecht jedem volljährigen badischen Staatsbürger eingeräumt werde. Er hat dasselbe auszuüben am Orte seines regelmäßigen Aufenthaltes. Die passive Wahlfähigkeit zum Wahlmanne kann von einem Alter von 25 Jahren und von dem Vorhandensein eines mindestens sechsmonatlichen Wohnsitzes abhängig gemacht werden.

Will man nach Art der bayerischen Verfassung eine übrigens regelmäßig vorhandene Beschränkung beifügen, so ist es die, daß der Wähler und Wahlmann irgend eine directe Steuer entrichtet.

Außer den Bestimmungen über die allgemeine Wahlberechtigung wurden bereits schon früher die Vorschriften der Verfassung und der Wahlordnung über die Wählbarkeit der Abgeordneten beanstandet. Der § 37 der Verfassungsurkunde bestimmt nämlich, daß zum Abgeordneten ernannt werden könne, mit Ausnahme der Mitglieder der ersten Kammer, jeder Staatsbürger, der

1) einer der drei christlichen Confessionen angehört,

2) das 30. Lebensjahr zurückgelegt hat, und

3) in dem Grund=, Häuser= und Gewerbsteuer=Kataster mit einem Capital von 10,000 fl. eingetragen ist, oder eine jährliche, lebenslängliche Rente von 1500 fl. von Stamm= oder Lehensgutbesitz oder eine fixe, ständige Besoldung oder Kirchenpfründe von dem gleichen Betrage als Staats= oder Kirchendiener bezieht, auch in diesen beiden letzten Fällen wenigstens irgend eine directe Steuer aus Eigenthum bezahlt.

Die oben erwähnte erste Beschränkung ist durch das Gesetz vom 20. Februar 1849 aufgehoben; die zweite besteht in unbeanstandeter Gültigkeit; die dritte ist mehrfach angefochten worden. Sie trägt allerdings äußerlich einen etwas feudalen Charakter an sich und ist dadurch von dem Geist der Zeiten überflügelt worden, daß neben den Grund=, Häuser= und Gewerbsteuern noch eine Reihe anderer Steuern seit dem Jahre 1818 entstunden, z. B. die Classen= und Capitalsteuer, auf welche die Verfassung nicht reflectiren konnte.

Schon im Jahr 1858 begründete der Abgeordnete Prestinari eine Motion, worin beantragt wurde, die Capitalsteuer der Gewerbsteuer gleichzustellen.

Die Kammer ging zur Tagesordnung über. In der Sitzung vom 25. Februar 1862 begründete der Abgeordnete Lamey von Pforzheim den Antrag: Den § 37 Abs. 3 aufzuheben oder in zweiter Linie doch ihn so zu modificiren, daß jeder directen Steuer die gleiche Geltung zukomme. Auf den von dem Abgeordneten Pagenstecher erstatteten Bericht ging die zweite Kammer auf den eventuellen Antrag ein, und es schloß sich auch die erste Kammer demselben an.

Nur der in erster Linie gestellte Antrag, das heißt die Aufhebung des Absatzes 3, und somit die Beseitigung des Census überhaupt, entspricht der jetzigen Entwicklung des constitutionellen Rechtes und ist allein im Stande, alle Irregularitäten abzuschneiden. Man hat bisher die ganze Frage wahr=

haft mit Glacéhandschuhen angefaßt. Bestünde jener Absatz 3 in seiner wörtlichen Gültigkeit; könnte also nur Derjenige in die zweite badische Kammer gewählt werden, welcher ein Grund-, Häuser- und Gewerbsteuercapital von 10,000 fl. in Wirklichkeit zu versteuern hat, oder welcher eine lebenslängliche Rente von 1500 fl. bezieht, so würde sich schon längst die ernste Frage aufgeworfen haben, ob ein derartiger Census bestehen kann, oder ob nicht vielmehr eine wesentliche Aenderung in dem ganzen Repräsentationssysteme durch Beseitigung dieses für unsere Verhältnisse hohen Census vorzunehmen sei. Allein glücklicher Weise stehen die Dinge nicht so. Es wurde schon in der Lamey'schen Motion hervorgehoben, und es ist überhaupt eine Sache der Offenkundigkeit, daß der Bestimmung des § 37 Abs. 3 jeden Augenblick durch einiges Geldopfer genügt werden kann, ohne daß man in Wirklichkeit jenes Steuercapital besitzt. Der Candidat, welcher Aussicht hat, gewählt zu werden, und entschlossen ist, sich wählen zu lassen, nimmt am Tage vor der Wahl ein Weinhandlungspatent in der so und so vielten Classe, und er ist über Nacht aus einem nicht wählbaren Individuum ein wählbares geworden.

Die Frage, um die es sich handelt, ist daher gar nicht die: ob Census oder Censusfreiheit? ob Erhaltung oder Beseitigung von Grundlagen unseres Verfassungsrechtes? sondern es ist vielmehr die: soll den Wahlcandidaten, die gesonnen sind, dem Rufe der Wähler zu folgen, noch fernerhin zugemuthet werden, sich die Wahlfähigkeit durch Lösung eines Weinpatentes zu erkaufen? Ist diese Art der Besteuerung eine gerechte und eine billige? Diese Frage ist unseres Erachtens unbedingt zu verneinen, und folgeweise sollte auch der nur der Steuercasse nützliche Absatz 3 des § 37 fallen. Der Mittelweg, welcher in dem Pagenstecher'schen Berichte vorgeschlagen ist, und welcher auch von der Kammer angenommen wurde, führt, wie in der Regel halbe Maßregeln, zu neuen Härten und Unzuträglichkeiten. Wenn die Capitalsteuer der Grund-,

Häuser- und Gewerbsteuer nunmehr gleichgestellt wird, so kömmt diese Maßregel lediglich wieder den reichern Capitalisten zu gut. Diese werden als Wahlcandidaten von der bisherigen Weinpatentsteuer verschont, während, wenn den weniger Vermöglichen das Vertrauen der Wähler ruft, dieser nach wie vor gehalten ist, ein unreelles Weinpatent zu versteuern. Die eigentliche Absicht des Motionsstellers scheint uns durch das erzielte Resultat vereitelt, ja selbst in das Gegentheil verwandelt worden zu sein.

Sollte man sich indessen trotzdem nicht davon überzeugen können, daß die Beibehaltung des Absatz 3 des § 37 der Verfassungsurkunde kein anderes Ergebniß herbeiführt, als die Bereicherung der Steuercasse um einige Hundert Gulden für effectiv unbenützte Weinpatente, so dürfte sich trotzdem die badische Verfassungsgesetzgebung nicht scheuen, den Passivcensus zu streichen. Sie würde darin den übrigen entwickelten Ländern nicht vorangehen, sondern sie hinkt auch hierin hintennach. Die Beseitigung des Passivcensus ist so ziemlich allgemein constitutionelles Recht. Nur darf man nicht, wie dies geschehen ist, die in den verschiedenen Gesetzgebungen verschiedenartig gestalteten Voraussetzungen des activen Wahlrechtes und des passiven zum Wahlmanne mit diesem Passivcensus wie Kraut und Rüben durcheinanderwerfen und so die Sache, statt aufzuklären, verdunkeln. In Amerika und der Schweiz kennt man den Passivcensus nicht; das imperialistische Frankreich hat ihn beseitigt; in England wurde jede Vermögensqualification der Deputirten durch das Gesetz vom 28. Juni 1858 abgeschafft; die belgische Verfassung (Art. 41) kennt keinen Passivcensus. Das Reichswahlgesetz vom 12. April 1849 hat keinen solchen aufgenommen; die preußische Verfassung vom Jahr 1850 kennt keinen Passivcensus; in Bayern soll jeder Abgeordnete nur eine directe Steuer entrichten, eine Voraussetzung, für deren Selbstverständlichkeit und Regelmäßigkeit die Steuercassen Sorge zu tragen pflegen; in Hannover

gilt eine gleiche Bestimmung; die würtembergische Verfassung kennt keinen Passivcensus; eben so wenig das churhessische Wahlgesetz vom 5. April 1848; die neueste Verfassung des Fürstenthums Lichtenstein vom Jahr 1862 kennt keinen Passivcensus; sie verlangt nur die Ausübung eines Berufes auf eigene Rechnung; Hessen-Darmstadt hat allerdings einen Census; und Sachsen zeichnet sich überhaupt durch eine Reihe uns nahezu unverständlicher Absonderlichkeiten aus, wie schon daraus hervorgeht, daß dort eine Verpflichtung zur Annahme des Abgeordnetenmandats besteht. Es ist demnach kein Zweifel, daß die Beseitigung des Passivcensus für die Abgeordnetenqualität regelmäßiges, constitutionelles Recht geworden ist. Soll unsere Verfassungsgesetzgebung im Sinne desselben weiter entwickelt werden, so muß sie von diesem, überdies unnützen Reste altständischen Wesens Umgang nehmen und sie darf dieses um so unbesorgter thun, als in den Wahlkörperschaften hinlängliche Garantie dafür liegt, daß sie die Landesvertretung keinen Proletariern im üblen Sinne des Wortes anvertrauen werden.

So viel über die Reform der Wahlordnung in Bezug auf die Normirung des activen und passiven Wahlrechts. Was die über das Wahlverfahren bestehenden Vorschriften anbelangt, so haben sie bezüglich der Abgeordnetenwahl selbst noch zu keinen erheblichen Ausstellungen Veranlassung gegeben. Dasselbe ist ein geheimes, schriftliches. Dagegen haben sich schon eine Anzahl Stimmen älterer und neuerer Zeit in der Regel aus der freisinnigen Partei gegen die Oeffentlichkeit der Wahlmännerwahlen ausgesprochen und die Einführung der geheimen Wahl begehrt. In vielfachen Petitionen, so wie in Parteiprogrammen wurde dieser Forderung Erwähnung gethan. Auch die Commission der zweiten Kammer, welche über die Bluntschli'sche Motion bezüglich der Reorganisation der ersten Kammer Bericht zu erstatten hatte, berührte am Schlusse desselben gleich-

falls diese Frage und sprach sich dortselbst für die geheime Wahl aus.

Die Frage, ob die politischen Wahlen öffentlich oder geheim vorgenommen werden sollen, ist von der größten Wichtigkeit. Je näher man ihr tritt, desto interessantere Seiten bietet sie dar, aber auch um so entschiedener wird man zu der Ueberzeugung gedrängt, daß das geheime Wahlverfahren den Vorzug verdient. Allgemeine und specielle, den Verhältnissen und der Geschichte des eigenen Landes entnommene Gründe sprechen hiefür.

Die Frage, ob öffentliche oder geheime Wahl, wird gegenwärtig in mehreren Ländern erörtert. In England hat die Ballotbewegung seit lange nicht geschlummert und sie wird in Folge der neuesten Parlamentswahlen ohne Zweifel wieder neu aufgegriffen werden; in Preußen sprach man wenigstens unter dem Ministerium Schwerin von Einführung der geheimen Stimmgebung; in Würtemberg hat die zweite Kammer kürzlich auf einen von dem Abgeordneten Schäffle erstatteten, ebenso gründlichen, wie unbefangenen Bericht nahezu mit Einstimmigkeit, die Commission mit Einstimmigkeit sich für Einführung der geheimen Wahl ausgesprochen. Man hat diesem Berichte eine ausführliche Zusammenstellung des ausgedehnten, hier einschlagenden Materials zu verdanken, auf welches wir bei Erörterung der allgemeinen Seite dieser Frage mehrfach Bezug nehmen.

Zunächst ist über die politische Bedeutung derselben eine Bemerkung zu machen. Die geheime Stimmgebung ist keine Forderung, welche vom Standpuncte des Partei-Interesses aufgestellt werden kann. Sie ist so gut ein zweischneidiges Schwert, wie die öffentliche Abstimmung und ihre Ergebnisse können sich bald nach dieser, bald nach der entgegengesetzten Richtung bewegen. Ihr politischer Werth liegt nur darin, daß sie die Freiheit des Einzelnen in der Wahl vor dominirenden Einflüssen schützt und daß sie somit im Ganzen ein

richtigeres Wahlresultat hervorruft. Die athenische Demokratie unterlag mit der öffentlichen, die römische Demokratie mit der geheimen Stimmgebung. In Frankreich hat der Imperialismus mittelst der letzteren und des allgemeinen Stimmrechtes seinen entscheidenden Sieg errungen. Aus dem Grunde, weil der Standpunct eines dauernden Partei-Interesses nicht der maßgebende ist, trifft es sich, daß die Meinungen von Männern derselben politischen Richtung in Bezug auf diese Frage weit auseinander gehen, und daß sonst entgegengesetzte Meinungen in diesem Puncte sich vereinigen.

Im Allgemeinen läßt sich jedoch der Satz aussprechen, daß Diejenigen, welche der freien Entschließung der Wähler oder, wie einer unserer ersten Staatsrechtslehrer sagt, „welche der Güte ihrer Sache nicht vertrauen", und Diejenigen, welche in der Lage sind, durch äußere Mittel bestimmend auf die Wähler einwirken zu können; die öffentliche Wahl um des augenblicklichen Nutzens willen vorziehen, während die Anhänger des freien Entwickelungsstaates sich unter dem Banner der geheimen Abstimmung selbst auf die Gefahr hin schaaren werden, in einem einzelnen Fall eine Niederlage zu erleiden. Für Jene bedeutet eine Niederlage den dauernden Verlust einer abgerungenen Herrschaft; für diese ist die Niederlage eine Aufforderung und Aussicht auf einen durch die Kraft der Ueberzeugung und Durchbildung zu erringenden dauernden Sieg. So legt sich die Stellung der Parteien zu unserer Frage geschichtlich dar. In Rom waren es die Optimaten, welche gegen die leges tabellariæ operirten und in dem heutigen England sind es die beiden, um die Herrschaft rivalisirenden aristokratischen Parteien, Tories und Whigs, welche die öffentliche Abstimmung gegenüber den Bestrebungen der Liberalen, wie Radicalen vertheidigen. In Deutschland war es das seit Auflösung des deutschen Reichs Alles umschlingende bureaukratische System, welches in der Oeffentlichkeit der Wahl einen Haupt-

Hebel seiner Beherrschungsideen erblickte. Ebenso waren es die Jacobiner, Danton an der Spitze, welche die öffentliche Abstimmung für so nothwendig, wie das Tageslicht erklärt hatten, und mit ihr die Wahl Robespierre's durchsetzten. Auch die geldaristokratischen Elemente zeigen, wie in England eine Hinneigung zu der öffentlichen Stimmgebung. Auf der andern Seite hat man die geheime Wahl sehr richtig „die stille Wehr der Freiheit" genannt. Sie kommt in Republiken, wie in constitutionellen Monarchien überall da vor, wo die Leitung der Staatsangelegenheiten nicht von einer Classe der Staatsangehörigen ausschließlich in Anspruch genommen, und durch einen mittelst äußerlicher Mittel versuchten, bald weniger schroff, bald schroffer hervortretenden Druck zu erhalten versucht wird. Die neuere Verfassungsgesetzgebung zeigt einem innern social-politischen Bedürfnisse, von dem später die Rede sein wird, entsprechend, daher eine unverkennbare Hinneigung zu dem System der geheimen Wahl. In Amerika sind die Wahlen, welche unmittelbar vom Volke ausgehen, fast allgemein geheim; das Gleiche gilt in der Schweiz, namentlich die neuerlichen Cantonsverfassungen sanctioniren die geheime Wahl. In Holland, Belgien, Schweden, Italien, Frankreich gilt das Gleiche.

Die deutsche Nationalversammlung enschied sich mit 249 gegen 218 Stimmen für die geheime Wahl. In den deutschen Bundesstaaten herrscht ein buntes Durcheinander. Die Oeffentlichkeit der Wahl gilt in Preußen, Bayern, in Oesterreich mit Ausnahme der Reichsrathswahlen, Würtemberg, Kurhessen, Braunschweig, Nassau, Anhalt-Bernburg, Lichtenstein; öffentlich zu Protocoll oder geheim wird gewählt in Sachsen, Hannover, Großherzogthum Hessen, Coburg-Gotha; geheim wird gewählt in Luxemburg, dem Großherzogthum Weimar, Sachsen-Meiningen, Oldenburg, Schwarzburg-Sondershausen, den Fürstenthümern Reuß und den freien Reichsstädten. Bemerkenswerth ist jedoch dabei, daß auch in denjenigen Staaten,

welche die Oeffentlichkeit der allgemeinen Volkswahlen besitzen, überall die geheime Wahl für die Wahl einzelner Stände, z. B. für die Wahlen der Grundherren, der Rittergutsbesitzer u. s. w., gilt. Wie die Praxis, so gehen auch die Ansichten unserer deutschen Staatswissenschafts-Gelehrten auseinander. Welker, v. Mohl, Bluntschli, Letzterer beziehungsweise für die geheime, Waitz, Dahlman, Pözl für die öffentliche Abstimmung.

Man darf indessen bei Abwägung der Stimmen, welche sich für die Oeffentlichkeit der Wahlen aussprechen, nicht übersehen, daß dieselben regelmäßig von einer idealen Auffassung der Verhältnisse ausgehen, deren sittlicher Werth sehr anzuerkennen ist, die aber mit der Wirklichkeit des Lebens in einem allzuschroffen Kontraste steht, als daß man ihr praktischen Werth beilegen könnte. Die Gründe dieser Idealisten, die von einer Reihe Praktiker als Vorwände hier gerne adoptirt werden, sind ungefähr folgende:

Von der öffentlichen Stimmgebung sei eine Erziehung des Volkes, eine Kräftigung der politischen Gesinnung, eine Begründung von Wahrheit und Treue im öffentlichen Leben, ein Correctiv gegen den Einfluß der Volksschmeichler und Volksagitatoren zu erwarten; die geheime Stimmgebung sei dagegen in der Wirklichkeit doch keine geheime; nicht der reelle Manneswerth, sondern die persönliche Rancune könne entscheidend werden; wer nicht Unabhängigkeit zur offenen Wahl besitze, soll lieber nicht wählen, das Wählen sei nicht blos ein Recht, sondern auch eine Pflicht, die im Interesse des Landes ausgeübt werden müsse; wenn überall im Staatsleben das Princip der Oeffentlichkeit herrsche, könne man es hier nicht ausschließen. Auf der anderen Seite bezeichnen die Anhänger der geheimen Wahl als Folgen der öffentlichen Wahl: gefälschte Wahlen oder Nicht-Wahlen, Unterdrückung, Corruption, Unaufrichtigkeit, Chikane in Privatverhältnissen, Bestechung, Injurien, Tumulte, Feindschaften. Für die ge-

heime Wahl machen sie geltend: die Wähler müßten geschützt sein gegen einschüchternde Einwirkungen; die Unabhängigkeit der Wähler gewinne durch die geheime Wahl; die geheime Stimmgebung liege im Interesse des gesellschaftlichen Friedens, der namentlich bei kleinbürgerlichen Verhältnissen leicht gestört werde; es bestünden Abhängigkeitsverhältnisse mancher Art, welche eine controlirbare Abstimmung zu einer mehr oder weniger unfreien machten; dem Beamteneinflusse sei hier Thür und Thor geöffnet; die Sittenrichtung der Zeit verlange eine delicate Behandlung persönlicher Beziehungen; bei der Oeffentlichkeit der Wahlen käme man mit derselben in Conflict; die geheime Abstimmung schließe offenes männliches Auftreten für politische Ueberzeugungen nicht aus; die pädagogische Erziehung sei nicht Hauptzweck der Wahlen, sondern die Erzielung eines möglichst reinen politischen Meinungsausdrucks der Wähler und diesen rufe nur die geheime Wahl hervor.

Fragen wir unsere, doch ziemlich reichen Erfahrungen über die Einflüsse der öffentlichen Stimmgebung und es wird wohl kein Zweifel darüber bestehen können, wohin das Zünglein der Wage sich neigen wird. Unser öffentliches Leben wechselt zwischen politischem Aufschwung und politischem Niederschlage; zu einer geregelten Entwicklung desselben sind jetzt erst die Anfänge gemacht. Nach dem freisinnigen Anfluge vom Jahre 1821 und 1822 folgte der Niederschlag vom Jahre 1823 und 1825; nach der liberal-nationalen Aufregung der Jahre 1830 und 1831 folgte die Reaction des dritten Jahrzehntes; diese war ihrerseits der Ausgangspunct der liberal-oppositionellen Bewegung der 1840er Jahre; den Ereignissen von 1848 und 1849 folgte die Reactionsperiode von 1850—1860; von da an datirt sich die gegenwärtige gouvernemental-liberale Richtung. In allen diesen Perioden treten die charakterischen Wirkungen der öffentlichen Stimmgebung ganz deutlich hervor. Zunächst ist zu constatiren, daß weder in den aufgeregten

Zeiten des dritten, wie in den des vierten Jahrzehntes die öffentliche Abstimmung die Wirkung hatte, daß sie ein der Regierung ungünstiges Ergebniß verhinderte. In beiden Perioden gehörten oppositionelle Wahlen zur Tagesordnung, ebenso und in dem nämlichen Grade, wie solches gegenwärtig in Preußen unter dem Ministerium Bismarck der Fall ist. Die Hauptwirkung, welche man der öffentlichen Stimmgebung beimessen könnte, daß sie ein der bestehenden Regierungsgewalt ungünstiges Ergebniß verhindert, wird also erfahrungsmäßig durch dieselbe, namentlich bei anströmender Bewegung, nicht erzielt. Allein so viel ist richtig, daß sie ein derartiges Ergebniß hinzuhalten und zu erschweren vermag. Auf welche Weise, mit welchen Mitteln und um welchen Preis ist zu untersuchen.

Die öffentliche Stimmgebung mußte vor Allem die Abstimmung der Einzelnen der Controle der Localwahlcommission unterstellen, deren Vorstand der Bürgermeister des betreffenden Wahlortes ist. Der Letztere ist das unterste Glied des staatlichen Behörden-Organismus. Mit demselben ist er durch vielfache persönliche, sociale, dienstliche und manchmal auch durch andere Interessen enge verknüpft. Die Wähler sind somit bei ihrer Abstimmung der Controle einer Behörde unterworfen*), die nach ihrer Stellung einestheils locale Rücksichten befolgen, anderntheils und in der Regel den Winken der vorgesetzten Dienstbehörden nicht unzugänglich sein wird. Eine Aenderung des obwaltenden Verhältnisses nach dem Beispiele Preußens dahin, daß für jeden Wahldistrict Wahlvorsteher ernannt werden, welche ihrerseits die Wahlcommission sich bilden, würde vielleicht einen Theil, nicht alle Wirkungen desselben, die wesentlich mit der Oeffentlichkeit der

---

*) Eine Petition der Gemeindebürger von Unterschefflenz vom 15. Mai 1846 sagt hierüber: der Bürgermeister, die Gemeinderäthe und der Rathschreiber sehen den Wählern auf die Finger!

Abstimmung zusammenhängen, beseitigen. An den Früchten muß man die Wirkungen der bestehenden Einrichtung erkennen. Die feststehende Wirkung jener Abstimmungsweise ist nun die, daß in der Regel die Mitglieder der Wahlcommission, jedenfalls aber ihr Vorstand, der Bürgermeister, aus der Wahlurne als Wahlmann hervorgeht.

In den Städten verwischt sich dieses Ergebniß unter der größern Anzahl der zu erwählenden Wahlmänner; auf dem Lande dagegen tritt es viel ausgezeichneter hervor. Ist ein Bürgermeister als Ortsvorgesetzter, seiner übrigen Eigenschaften wegen, die ihn auf diesen Vertrauensposten gerufen haben, ohne Zweifel sehr qualificirt zum Wahlmann, so ist indessen gerade seine oben hervorgehobene öffentliche Stellung sehr wenig geeignet, ihn als den Repräsentanten der „freien“ Wahl erscheinen zu lassen. Die Wahlkörper auf dem Lande werden sonach in der Regel aus den Bürgermeistern der Orte des Amtsbezirks oder einiger Amtsbezirke gebildet. Hiezu treten gleichfalls als selbstverständliche Wahlmänner einige Gemeinderäthe oder sonst einflußreiche, dem Bürgermeister nahestehende Personen. Dieses die regelmäßige Frucht der öffentlichen Stimmgebung. In ihr wurzelt ohne Weiteres und ohne alles Zuthun der Einfluß, welchen jedes regierende Ministerium auf die Zusammensetzung der Kammer äußert. Was dieser Erscheinung zu Grunde liegt, das ist das Gesetz der Bequemlichkeit und die natürliche Abneigung, sich wegen entferntern Interessen mit den gegenwärtigen zu brouilliren. Man findet es für unbequem, dem Ortsvorstande vor den Kopf zu stoßen und sich mit ihm zu verfeinden. Die von demselben vertretenen Gemeinde- und Localinteressen liegen nahe; die politischen, welche bei der Wahlmännerwahl entscheiden sollen, liegen fern; die einzelne Stimme erscheint unerheblich; die Wirkung im Ganzen ungewiß; so kostet es wenig Mühe, das politische Gewissen, selbst wenn es wach sein sollte, zu beschwichtigen und dem gemeindebürgerlichen,

localpatriotischen Instincte den Sieg zu verschaffen. Auf diese Weise kommen selbst ohne thätige Einmischung der Regierung unter Beihülfe der öffentlichen Stimmgebung sogenannte Regierungswahlen zu Stande. Sie sind in diesem Falle die legitimen Folgen derselben, wie des Einflusses, welche jede regierende Gewalt kraft ihres Bestehens auf die Gemüther zu äußern pflegt. Ernster gestaltet sich die Sache, sobald eine Regierung thätig bemüht ist, Wahlen in ihrem Sinne hervorzurufen. Hier wird zunächst das ganze Heer Derer, welche sich in irgend einem Abhängigkeitsverhältnisse zur Regierung befinden, in Bewegung gesetzt. Man erinnere sich an die bekannten Ministerial-Wahlausschreiben vom 7. und 8. März 1842 und die unerfreulichen, hierwegen stattgehabten Discussionen. Die Oeffentlichkeit der Stimmgebung bildet dann das Mittel, um die Abstimmung zu controliren, den Einzelnen einzuschüchtern und zu bestimmen. Der allezeit bereite Diensteifer sorgt hier, daß das Mögliche geschehe. Der Ruf zur Wahlurne dehnt sich in die weitesten Kreise, selbst zu den Taglöhnern aus, die Arbeiten für den Staat verrichten. Wahlenthaltungen werden mißliebig aufgenommen; Nassau hat jüngst ein Beispiel geliefert, wie man versuchen kann, seine widerstrebenden Staatsbeamten zu züchtigen. Dem Drucke antwortet ein Gegendruck. Nichts begünstigt und befördert mehr eine gehässige Parteistellung, als die Oeffentlichkeit der Wahlen. Man wirbt nicht blos für Stimmen — das Werben muß sich bei der geheimen Abstimmung in gewissem Sinne noch erhöhen — man bedient sich aller Mittel, um bestimmend auf die Wähler einzuwirken. Nunmehr tritt man in das Gebiet der Einschüchterung, der Bedrohung, der Kundschafts- und Arbeitsentziehung, der Capitalaufkündigungen, selbst der Bestechung. Mit dem Herannahen des Wahltages erhöht sich das auf die Schwäche und der Leidenschaft der Menschen berechnete Getriebe. Kranke und Halbtodte führt man herbei, um durch deren Stimme, bei der Offenkundigkeit

des Standes der Wahl, sich den Ausschlag zu verschaffen. Der Schäffle'sche Bericht constatirt die gleichen Erscheinungen, wie sie sich seiner Zeit bei uns ereigneten.

Wer sich ein Bild des Zustandes entwerfen will, in welchem sich die Bevölkerung unseres Landes zur Zeit der politischen Aufregung der 1840er Jahre befand, der möge die ständischen Verhandlungen über die Wahlprüfungen jener Zeit nachlesen. Wir müssen uns begnügen, nur die Resultate derselben zu bemerken. Es gibt kein Versprechen mit materiellen Vortheilen, kein Bedrohen mit materiellen Nachtheilen, kurz kein Mittel, mit dem nicht von der einen oder andern Seite versucht wurde, bestimmend auf die Wahl der Einzelnen einzuwirken, welches damals nicht zur Anwendung kam. Der Haupthebel des ganzen Gewirres liegt in der Oeffentlichkeit, d. h. der Controlirbarkeit der Abstimmung. Ohne die letztere verlieren alle diese Dinge in der Hauptsache ihren praktischen Werth.

Mit der ungehörigen Beeinflussung der Wahlen von dieser oder jener Seite, welche die öffentliche Stimmgebung ermöglichte, ging die Erweiterung des socialen Risses Hand in Hand, durch welchen die Bevölkerung unseres Landes gespalten war. Er documentirte sich äußerlich in jener exclusiven Stellung der Beamtenhierarchie gegenüber dem Bürgerthum, deren Folgen heute noch nicht überwunden sind; er zog durch die Gemeinden, selbst durch die Familien. Während nach dem Geiste der Verfassung es jedes einzelnen Staatsangehörigen Recht und Pflicht ist, seine Stimme nach bestem Wissen und Gewissen abzugeben, bildete gerade das Wählen den Grund zu tausendfachen Feindschaften, zu Anfeindungen und Verfolgungen aller Art, eine Quelle unversiechlichen Haders. Die Oeffentlichkeit der Wahlen gab die Gewißheit der Abstimmung. Hier hatte man einen schwarz und weißen Anhaltspunct, dessen man sich zu beliebigen Zwecken bemächtigen konnte. Was heute in Preußen vor sich geht, das Nämliche

offenbarte sich bei uns. Die öffentliche Stimmgebung bot nur das Mittel, die politischen Gegner zu erkennen, zu verfolgen und zu bedrücken.

Waren diese Erscheinungen dem dauernden Regierungsinteresse entsprechend? Es wird heute Niemand geben, der diese Frage bejahen wollte. Die Oeffentlichkeit der Wahlen mußte in ihren Wirkungen eine Schwächung und Untergrabung der Regierungsautorität herbeiführen. Jene ländlichen Wahlkörper, die gerade der Oeffentlichkeit der Wahlen ihre regelmäßige Zusammensetzung verdanken, versagten nicht allzuselten ihren Dienst. Sie wurden gedrängt von der Regierungsseite, auf der andern konnten sie aber die Stimmung der Wähler und der Gemeinden nicht bei Seite setzen. Häufig siegte der letztere Einfluß. Die weitere Folge war eine Spaltung, die sich zwischen den Bürgermeister-Wahlmännern und den vorgesetzten Behörden derselben geltend machte. Man behandelte jene als Regierungsgegner, suchte sie vom Dienste zu entfernen, versagte im Falle ihrer Neuwahl die Bestätigung oder schritt disciplinarisch ein. Eine größere Anzahl tüchtiger Bürgermeister gab damals ihre Entlassung ein. Wurde durch Vorgänge dieser Art der Einfluß der Regierung auf eine Anzahl ihrer Organe geschwächt, so verminderte derselbe sich auf die Bevölkerung in rasch steigendem Maße. Das bureaukratische System und die Oeffentlichkeit der politischen Wahlen operirten Hand in Hand. Die weitere Entwicklung der Dinge ist Jedermann bekannt. Es gilt heute, im Interesse der Freiheit der Wahlen und des socialen Friedens aus dem Erlebten eine Lehre zu ziehen.

Neben diesen Erscheinungen zeigt die Oeffentlichkeit der Wahlen in allen unsern politischen Entwicklungsperioden eine andere, nicht minder unerfreuliche und politisch nicht weniger bedenkliche Seite, als die bereits erwähnten. Es sind dies die Wahlenthaltungen, welche durch dieselbe hervorgerufen werden. Aus der frühern Zeit läßt sich die Sache weniger

constatiren; allein ein feststehendes und unbestreitbares Factum bildet die vollständige Wahlenthaltung der liberalen Partei in der Reactionsperiode 1850—1860, und die mindestens theilweise Wahlenthaltung der sogenannten conservativen Partei seit 1860 bis zu diesem Augenblicke, in welchem die klerikale Partei durch alle Kraftmittel die vorhandene Abneigung zu überwinden bemüht ist. Es ist nicht ein dunkles Gefühl, sondern es ist ein durch tausendfache Erfahrungen errungenes Bewußtsein, welches heute noch der Bevölkerung sagt, daß, wenn sie nicht im Sinne der Regierung, d. h. des regierenden Ministeriums wählt, sie sich einer Reihe von Unannehmlichkeiten, Feindschaften, Verfolgungen aussetzt, oder doch unter Umständen aussetzen könne. Gegen diesen Erfahrungssatz hilft kein Theoretisiren und keine Berufung auf die ideale Bedeutung des Wahlrechts. Will man ernstlich, daß die Staatsangehörigen von ihrem Wahlrechte wieder Gebrauch machen, so erübrigt nichts Anderes, als die Einführung der geheimen Wahl. Daß es übrigens mit diesen Wahlenthaltungen eine sehr bedenkliche Sache ist, zeigt gleichfalls die Erfahrung. Schon häufig wurde von conservativer Seite betont, daß das Volk mit der Regierungsweise von 1850—1860 sich sehr zufrieden gezeigt habe; nirgends seien Beschwerden laut geworden, nirgends sei eine oppositionelle Wahl vorgekommen, überall seien dieselben fast einstimmig vollzogen worden. Man vergißt, daß jede andere Meinung als die herrschende sich von der Wahlurne zurückgezogen hatte. Trotzdem existirten auch noch andere Meinungen. Das wurde zuerst sichtlich an verschiedenen Gemeindewahlen; es wurde deutlicher im Jahr 1859 und es wurde klar gestellt im Jahr 1860. Wenn man sich daher in den leitenden Kreisen der Meinung hingab, daß sich in den Wahlen die Stimmung der Bevölkerung unbedingt kund gäbe, so wurde man zu dieser irrigen Ansicht durch das falsche Wahlsystem gebracht, welches einen großen Theil der Bevölkerung von der Ausübung des Wahlrechts abschreckte.

Diese Erfahrung gilt beziehungsweise auch für das jetzige liberale System. Dasselbe lernt die Zahl und den Umfang einer gegentheiligen Stimmung aus dem nämlichen Grunde nicht kennen. Es proclamirt die Freiheit der Wahlen, aber es ist nicht im Stande, eingewurzelte Erfahrungssätze zumal Denen gegenüber zu beseitigen, die solche selbst lange in Anwendung gebracht haben, und es vermag nicht, den Einfluß zu verwischen, welcher nach wie vor im Namen der herrschenden Gewalt von Unten gegen die Freiheit der Wahl ausgeübt wird. Daß es übrigens insbesondere für die leitenden Kreise etwas Mißliches ist, über den Stand der Parteien-Meinungen nicht unterrichtet zu sein, bedarf keiner weiteren Darlegung.

So haben sich die Folgen der öffentlichen Wahl in unserm politischen Leben gezeigt. Wie verhalten sich dazu die Aussprüche der Lobredner derselben? Wir haben keine Erfolge für die Erziehung des Volkes von derselben zu verzeichnen; keine Kräftigung der politischen Gesinnung, keine Begründung von Wahrheit und Treue im öffentlichen Leben durch die öffentliche Stimmgebung zu constatiren! Im Gegentheil hat sich dies Raisonnement der Idealpolitiker als ein vollständig trügliches erwiesen. Ungehörige Beeinflussung der Wähler, politischer Wankelmuth, Zurückschreckung aller Derjenigen von der Wahlurne, die sich nicht zum Werkzeug des Parteigetriebs machen lassen wollten; Bloßstellung der Abhängigkeit, sociale Zersetzung und Zerklüftung der Bevölkerung, Abschwächung der Autorität der öffentlichen Gewalt, sobald sie die Wahlen zu beeinflussen suchte, Wahlenthaltung und Theilnahmlosigkeit der unterliegenden Partei: das sind die Folgen der öffentlichen Stimmgebung, wie sie in den Annalen unseres constitutionellen Lebens mit traurigen Zügen tausendfach verzeichnet sind. Hat man für diese Einrichtung etwas Besseres zu bieten? Wir stehen nicht an, zu behaupten, daß die geheime Stimmgebung alle diese Uebel, wenn nicht beseitigt, doch wesentlich vermindert. Die geheime Stimmgebung wird zunächst die Wahlen

freier und unabhängiger machen und zwar nach Oben wie nach Unten. Dem unmittelbaren Einflusse der öffentlichen Gewalt auf die Entschließung der Wähler wird die Spitze abgebrochen; das Versprechen von Vortheilen, das Bedrohen mit Nachtheilen, das Terrorisiren der Parteien hat kein sicheres Resultat in Aussicht, darum muß es sich vermindern. Die Achtung vor der freien Entschließung der Wähler wird steigen, darum müssen die Mittel selbst der erlaubten Einwirkung sich innerhalb der Grenzen des Anstandes halten; eine Hauptquelle der persönlichen Anfeindung und der socialen Spaltung wird versiechen; die geheime Wahl befördert die Ausübung des Wahlrechtes auf Seiten Derjenigen, die nun einmal eine Scheu vor öffentlichem politischen Handeln empfinden; vermindert die Wahlenthaltungen, gibt somit im Ganzen ein richtigeres Bild der öffentlichen Stimmung und des Umfanges der im Volke wirkenden Ansichten. Die geheime Abstimmung ermöglicht die Ausdehnung des Wahlrechtes, weil sie die Folge äußerer Abhängigkeit vermindert und sie ist es gerade, welche durch den nothwendigen Austausch der Meinungen und die erlaubten Mittel der Wahlagitation die Ausbildung politischer Charaktere begünstigt, während bei der öffentlichen Stimmgebung häufig nur ein Wettkampf reeller Mächte sich entwickelt.

Wir unterzeichnen daher vollkommen das Gesammtergebniß, welches der Commissionsbericht der würtembergischen zweiten Kammer über unsere Frage zog. Ja, wir würden noch eine schärfere Form zu Gunsten der geheimen Stimmgebung auf Grund unserer Erfahrungen genehmigen. Es lautet:

> Die geheime Abstimmung dient bei den gegebenen gesellschaftlichen Zuständen des Landes und bei dem Charakter seiner Bevölkerung einem Bedürfnisse des öffentlichen Friedens, der selbstständigen Geltendmachung individueller, namentlich auch der links und rechts gemäßigten Anschauungen; sie wirkt in ruhiger Zeit vielleicht eher vorwärts

treibend, in bewegter eher mäßigend; sie untergräbt die öffentliche Moral eben so wenig, als die offene Stimmgebung dieselbe besonders erzogen und aufgerichtet hat; sie schließt, indem sie an der Urne Schutz gibt, offenes männliches Auftreten außerhalb des Wahlzimmers nicht aus; sie führt mindestens nicht zu größeren Unaufrichtigkeiten als die öffentliche Stimmgebung und gewährt doch die in der Sittenrichtung der Zeit liegende delicatere Behandlung persönlicher Beziehungen; sie schützt die Abhängigen, welche gleichwohl mit Intelligenz wählen können und zu wählen interessirt sind; sie beseitigt zwar nicht, aber sie ermäßigt Wahlbestechung, Gewaltthätigkeit, Wahlunfrieden und Terrorismus, wie solche nach den Zeitverhältnissen von allen Parteien ausgegangen sind und stets wieder ausgehen können und hat daher eine öffentliche Bedeutung für alle Parteien.

Für uns in Baden tritt noch ein besonderer Grund hinzu, für die geheime Stimmgebung gerade jetzt einzutreten. Er liegt, was im ersten Augenblicke auffällig scheinen möchte, in unserer neuesten Verwaltungs-Organisation. Selbst, wenn dieselbe auf dem Grundsatze des Selfgovernement im englischen oder amerikanischen Sinne beruhte, würde sie uns nicht der Nothwendigkeit entheben, die öffentliche in eine geheime Stimmgebung zu verwandeln. Ist ja doch in England die Ballotbewegung, die freilich nicht den Zweck hat, den Einfluß einer mächtigen Bureaukratie, wohl aber den der mächtigen aristokratischen Parteien zu brechen, eine bedeutende. Allein unsere Verwaltungs-Organisation beruht auf dem Gedanken der Erziehung zum Selfgovernement und sie verwirklicht diesen durch den Beizug des bürgerlichen Elementes zu einzelnen Functionen der Verwaltung. Ueberall ist der öffentlichen Gewalt die Leitung der Verhandlungen und ein in letzter Instanz ent-

scheidender Einfluß gewahrt. Es ist keine Frage, daß durch diese Organisation die Regierungsgewalt und ihr Einfluß nicht gemindert, sondern erheblich gekräftigt wurde.

Die Möglichkeit, Mißgriffe zu begehen; dem gesunden Volkssinne Widerstrebendes auszuführen, hat sich vermindert, aber an intensiver Stärke hat sie gewonnen. Ihr Einfluß, früher auf die Bureaux der Beamten concentrirt, wird durch die beigezogenen Mitträger der öffentlichen Gewalt in weitere Volkskreise verbreitet. Liegt es nicht im Bereiche der Möglichkeit und der Wahrscheinlichkeit, daß der Einfluß dieser Verwaltungskörper und der materiellen Interessen, deren Pflege ihnen anvertraut ist, auf die Wahlen ein ungleich größerer als bisher, ja ein überwältigender sein werde? Entsteht nicht die Gefahr, daß, zumal bei der gegenwärtigen Richtung der Zeit, eine herrschende Kaste der materiellen Interessen sich entwickelt, die im Gegensatze zu einer früheren Periode das öffentliche Leben in die Fesseln der letzteren bannt, und uns vergessen macht, daß es auch noch eine höhere sittliche Seite des Staatslebens gibt, die zu cultiviren ist?

Die Volksvertretung soll eine Repräsentation „der Verwalteten" sein, und es muß verhütet werden, daß sie eine Repräsentation der „Verwaltung" werde! Darum und um die Kämpfe zu vermeiden, die etwas Aehnliches bieten, wie die der Liberalen und der herrschenden gentry in England, muß gerade jetzt die Unabhängigkeit der Wahlen nach Unten gefördert werden. Ein Mittel hiezu ist die geheime Stimmgebung, die stille Wehr der Freiheit. Unsere Gesetzgebung hat übrigens durch Einführung der geheimen Wahl bei den Kreisversammlungen dem hier vertretenen Principe bereits eine Concession gemacht. — Hiermit glauben wir den Kreis der wünschenswerthen Reformen der Wahlordnung beschrieben zu haben. In einigen Partei-Programmen hat man noch vorgeschlagen, an der Stelle des Systems der Partial-Erneuerung das der Integral-Erneuerung der zweiten Kammer einzuführen.

Die Gründe für und gegen diesen Vorschlag scheinen sich die Wage zu halten und es dürfte derselbe überhaupt weniger auf normale, als auf anormale Zustände berechnet sein, in welchen die Kammerauflösung ein hinreichendes Auskunftsmittel bietet. Der reactionäre Landtag vom Jahre 1825 hob die Artikel 38 und 46 der Verfassung auf und führte die Integral-Erneuerung der Kammer mit sechsjähriger Wahlzeit der Abgeordneten ein. Als in der Sitzung vom 26. März 1831 v. Itzstein die Motion auf Wiederherstellung der Verfassung begründete, bezeichnete er jene Aenderungen als gerade gegen wesentliche Vorzüge unserer Verfassung gerichtet und fand übereinstimmend mit v. Rotteck die durchschlagenden Gründe für das System der Partial-Erneuerung darin, daß die von Zeit zu Zeit vorkommenden Wahlen das Volk in einer gewissen Regsamkeit erhalten und daß durch die Partial-Erneuerung die Stetigkeit des Geistes und der Grundsätze der Volksvertretung gefördert werde. Auch die belgische Verfassung hat die Partial-Ernennung aufgenommen und beibehalten. Augenblickliche Interessen mögen für das eine oder andere System zu Zeiten den Ausschlag geben; dauernde Interessen sind bei dieser Frage unseres Erachtens nicht engagirt. Getreu dem Grundsatze, nur da Verfassungs-Aenderungen zu empfehlen, wo ein überwiegendes dringendes Bedürfniß vorliegt, glauben wir, von dem Vorschlage einer solchen in diesem Puncte Umgang nehmen zu müssen.

Durch die eben gemachten Vorschläge wird die Wahlordnung in einem Sinne umgestaltet, wie er dem Geiste der Verfassung entspricht. Es wird nach demselben die Gesammtheit der volljährigen und nach den jetzigen Begriffen selbstständigen Staatsangehörigen zur Wahl berufen, und es wird der Wahlact so gestaltet, daß er dem Willen der Gesammtheit einen möglichst getreuen Ausdruck verleiht. So nach den Bedürfnissen der Gegenwart verbessert, wird man mit der Wahlordnung der weiteren Entwickelung der Frage des directen Wahlrechts entgegensehen können.

Die Ergänzung des Verfassungsrechtes.

Sobald einmal aus den in den früheren Abschnitten angedeuteten Gründen die Nothwendigkeit gegeben ist, die reformatorische Hand an einzelne Bestimmungen der Verfassung zu legen, darf es nicht versäumt werden, sie in einer das constitutionelle Recht ergänzenden Weise zu vervollständigen. Einestheils wird es zweckmäßig sein, die bis jetzt entstandenen Streitfragen durch eine feste Gesetzesbestimmung und damit den Anlaß zu künftigen Differenzen zu beseitigen, anderntheils muß auch die Ausbildung der Verfassungsgesetzgebung anderer, namentlich deutscher Länder in Betracht gezogen werden. Ein Verlangen, welche die gleiche Entwicklung auch für unsere Verfassungsgesetzgebung beansprucht, wird als zu weit gehend nicht bezeichnet werden können.

Unsere Verfassung bestimmt nun das Verhältniß des Einzelnen zur Staatsgewalt und das der Letztern zu den beiden Organen der Volksvertretung im Wesentlichen in genügender Weise.

Sie verlangt nach § 65 die Zustimmung der Stände zu allen die Freiheit der Personen oder das Eigenthum betreffenden neuen Landesgesetzen, so wie allgemein zur Abänderung der bestehenden Gesetze. Weiter bestimmt sie in dem § 53, daß keine Auflage ohne Zustimmung der Stände ausgeschrieben oder erhoben werden kann. Die alten Abgaben dürfen nach Ablauf der Bewilligungszeit nur noch sechs Monate forterhoben werden.

Dieses Letztere ist das Wesentlichste aller Verfassungsrechte. Das sogenannte Budgetrecht hat sich bei uns trotz mancher Angriffe in seiner Reinheit erhalten. Es hat das Attentat vom Jahr 1823 und die bundestägliche Theorie des Ministeriums Blittersdorf überstanden, welche behauptete, daß die Stände die zur Fortführung der Staatsverwaltung nothwendigen Mittel nicht verweigern dürften, daß sie mit andern Worten nur ein Steuerbewilligungsrecht, kein Steuerverweigerungsrecht besäßen. Noch weniger wurde es versucht, einer derartigen Theorie den Grad von gesetzlichem Charakter zu verschaffen, wie solches in Bayern nach dem Landtagsabschied vom Jahr 1843 in dem sogenannten Verfassungsverständniß, das Steuerbewilligungsrecht der Stände betreffend, in einer ziemlich unverständlichen Weise geschehen ist. Das Steuerbewilligungsrecht ist der Kernpunct einer constitutionellen Staatsverfassung; durch dasselbe ist jedes Ministerium genöthigt, in Uebereinstimmung mit der Mehrheit der Volksvertretung zu regieren und hierauf gründet sich seinerseits wieder der berechtigte Einfluß der Kammermehrheit auf die gesammte Haltung des Ministeriums selbst.

Bei anerkannter Wirksamkeit und Vollgiltigkeit des Budgetrechts besitzt aus dem hervorgehobenen Grunde die exacte gesetzliche Formulirung aller übrigen Rechte der Volksvertretung nur einen secundären Werth. Derselbe besteht lediglich darin, den Anlaß zu möglichen Differenzen schon durch die äußere Form des Gesetzes zu verhüten; allein materiell wird und muß der Einfluß der Volksvertretung mittelst des Budgetrechts weiter reichen, als die äußere Grenze des formellen Gesetzes. Nichts desto weniger muß es im Hinblick auf die gemachten Erfahrungen und alle Eventualitäten der Zukunft gerathen und zweckmäßig erscheinen, über die wünschenswerthe Ergänzung des Verfassungsrechtes sich zu verständigen. Weniger klar gestellt als das Budgetrecht ist das Recht der Volksvertretung zur Mitwirkung bei der Gesetz-

gebung. Die oben erwähnte Bestimmung des § 65 der Verfassungsurkunde ist nämlich wesentlich eingeschränkt durch die Bestimmung des § 66, worin der Regierung nicht nur das Recht beigelegt ist, die zum Vollzuge und Handhabung der Gesetze und für die Sicherheit des Staates nöthigen Verordnungen zu erlassen, sondern, worin auch bestimmt wird, daß die Regierung befugt sei, solche Verordnungen zu erlassen, die sich zwar ihrer Natur nach zur ständischen Zustimmung eignen, die aber durch das Staatswohl dringend geboten seien, und deren vorübergehender Zweck durch jede Verzögerung vereitelt würde.

Das Recht der Mitwirkung der Kammern zur Gesetzgebung ist deshalb einestheils durch das Verordnungsrecht der Regierung, anderntheils durch das Recht zur Erlassung sogenannter provisorischer Gesetze beschränkt. In den frühern Perioden unseres constitutionellen Lebens wurde mittelst beiden beschränkenden Befugnissen vielfach in den Kreis der eigentlichen Gesetzgebung eingegriffen. Dies im Weg der Verordnung zu thun, war früher hauptsächlich um deswillen erleichtert, weil die Gesetzgebung vielfache Seiten des öffentlichen Lebens theils nicht berührt, theils nur unvollständig geregelt hatte. Bei der neuerdings eingetretenen Vervollständigung unserer Gesetzgebung ist zwar die Gefahr eines Uebergriffs in die Gesetzgebung durch das Verordnungsrecht verringert, immerhin blieb aber die Schwierigkeit der Frage bestehen, was in das Gebiet der Verordnung gehört, und was dem Kreis der Gesetzgebung zufällt. Bezüglich einzelner Puncte sind bis heute noch und zwar trotz vielfältiger Reclamationen Differenzen offen geblieben. Es war dies z. B. mit den sogenannten akademischen Gesetzen der Fall, die theilweise auf Begehren der Studirenden selbst wiederholt von den Kammern zur Zustimmung reclamirt wurden. Bei der neuerdings bevorstehenden Revision dieser Gesetze ist indessen die Zusage ertheilt worden, daß die Vorlage an die Stände erfolgen

werde. Eine andere, viel wichtigere Differenz besteht über die Frage, ob die Regierung befugt sei, die jährlich zur Aushebung kommende Recrutenquote, im Wege der Verordnung zu bestimmen, oder ob hiefür ein Act der Gesetzgebung nothwendig ist. Das Erstere ist gebräuchlich; allein es verstößt dieses Verfahren unseres Erachtens gegen den Buchstaben und den Geist der Verfassung. Wenn dort den Kammern das Recht beigelegt ist, bei allen, die Freiheit der Personen betreffenden Gesetzen mitzuwirken, so folgt daraus unbedingt die Nothwendigkeit ihrer Mitwirkung bei Feststellung der Größe der zum Militärdienst zu berufenden Mannschaft. Und wenn die Verfassung bestimmt, daß kein Kreuzer Auflage ohne ständische Zustimmung erhoben werden kann, so muß man voraussetzen, daß sie diese Zustimmung ohne Zweifel da im Sinn hatte, wo es sich um eine das Vermögen, wie die Freiheit der Personen so tief berührende Maßregel, wie die Normirung der Militärpflicht, handelt. Schon seit dem Jahre 1822 reclamirte die zweite Kammer die fraglichen Verordnungen als zu dem Kreis der Gesetzgebung gehörig. Am 16. Mai 1831 begründete der Abgeordnete v. Itzstein eine hierauf abzielende Motion, deren Anträge einstimmig angenommen wurden. Er wiederholte dieselbe im Jahr 1833 und auch damals genehmigte die zweite Kammer auf einen von dem Abgeordneten Rettig erstatteten Bericht die gestellten Anträge. Auch neuerdings wurde die Sache gelegentlich der Ersatzmannschaftsfrage, wenn auch nicht in förmlicher Weise, zur Sprache gebracht. Die neuerliche Verfassungsgesetzgebung löst den Differenzpunct in dem oben befürworteten Sinne. In Preußen ist es keine Frage, daß die Zustimmung der Volksvertretung bei Aenderung in der Militärverfassung nothwendig ist, wenn auch gerade ein Streitpunct der vorliegenden Art nicht entstehen kann.

In Würtemberg hat man von jeher bei einer ähnlichen Verfassungsbestimmung die Mitwirkung der Stände bei der

jährlichen Recrutenaushebung gefordert, und dort hat die Erfahrung bewiesen, daß es sich hiebei nicht blos um eine Formsache handelt. Verschiedene Verfassungen bestimmen übrigens auch ausdrücklich diese Mitwirkung. So z. B. die braunschweigische Verfassungsurkunde, § 98, Abs. 3, welcher besagt: „daß die ständische Zustimmung für alle die Militärpflichtigkeit und die Aushebung der Mannschaft betreffenden Gesetzen erforderlich sei." Ebenso bestimmt der § 49 der lichtensteinischen Verfassung vom Jahre 1862, daß die Aushebung des Contingents auf Grundlage eines Gesetzes erfolge. Der § 65 der hannover'schen Verfassung bestimmt, daß die Militär-Aushebungsgesetze nur unter verfassungsmäßiger Mitwirkung der Stände festgestellt werden dürfen. Der § 77 der hessendarmstädtischen Verfassung bestimmt, daß wenigstens dann die Zustimmung der Stände zur Aushebung der Truppen erforderlich ist, wenn dadurch eine Vermehrung der Truppenzahl über die Bundespflicht hinaus veranlaßt wird.

Hiernach muß es als angemessen erscheinen, auch bei uns die bisherige Streitfrage durch eine ergänzende Verfassungsbestimmung im Geiste des constitutionellen Rechtes zu erledigen. Ein weiterer Streitpunct über die Ausdehnung der Verordnungsgewalt hat sich, wie bekannt, erst neuerdings ergeben, indem hervorgehoben wurde, daß die Verordnung vom 23. December vorigen Jahrs über das dienstliche Verhalten der Lehrer gegenüber der Kirchenbehörde mit dem § 8 des Schulaufsichtsgesetzes im Widerspruche stehe. Eine Frage, die ihrer weiteren Erörterung entgegen sieht.

Auch bezüglich der Ausübung des Rechts zur Erlassung provisorischer Gesetze wurden in der frühern Periode unseres constitutionellen Lebens viele Klagen geführt. Eines der hervorragendsten Mitglieder der zweiten Kammer jener Periode nannte die provisorischen Gesetze „den Schrecken der badischen Bürger", und Bekk stellte in einer am 13. April 1831 im Betreff des Rechts zur Erlassung provisorischer Gesetze be-

gründeten Motion die Behauptung auf, daß in all den bis dorthin verkündeten Provisorien nicht ein einziges Mal die gesetzliche Voraussetzung, eine durch das Staatswohl gebotene Dringlichkeit, vorhanden gewesen sei. In der eben erwähnten Motion wurde unter allseitiger Zustimmung der Kammer der Antrag gestellt, um Vorlage eines Gesetzes zu bitten, welches bestimmen solle, daß

1) von der Regierung unter keinerlei Beziehung eine Vorschrift erlassen werden dürfe, welche die Verfassung erläutert, ergänzt oder abändert, oder die Erhebung einer nicht bewilligten Abgabe oder die Erhöhung einer bewilligten anordnet;
2) daß andere allgemeine Vorschriften zwar unter dem Titel provisorischer Gesetze erlassen und verkündet werden dürfen, daß sie aber ihre Kraft verlören, wenn sie nicht in dem darauf folgenden Landtage zum Gesetz erhoben würden;
3) daß der Richter bei seinen Entscheidungen blose Verordnungen nicht berücksichtigen dürfe, wenn er nicht auf solche ausdrücklich verwiesen sei;
4) daß, wenn nur eine der beiden Kammern irgend eine Verordnung als von der Regierung incompetent erlassen anfechte, sie mit dem Ablauf des betreffenden Landtags ihre Kraft verliere.

Ein praktisches Resultat hat diese Motion eben so wenig wie verschiedene andere Anregungen dieser Art gehabt; allein es läßt sich nicht verkennen, daß in der That eine Lücke des Gesetzes besteht, welche der Ergänzung bedarf. Es ist neuerdings gebräuchlich geworden, die sogenannten provisorischen Gesetze, in so ferne der Grund zu ihrer Erlassung noch fortbesteht, dem nächsten zusammentretenden Landtage zur Zustimmung vorzulegen; allein eine bestimmte zwingende Vorschrift hiezu besteht nicht. Es ist ferner nicht vorgesehen, wie es in dem Falle zu halten ist, wenn nicht unter dem

ausdrücklichen Titel eines provisorischen Gesetzes, sondern im Wege der Verordnung etwas bestimmt wird, was etwa in das Gebiet der provisorischen Gesetze gehörte. Hier trifft diese Frage mit der vorigen zusammen, wie es überhaupt mit einer Begrenzung des Verordnungsrechtes der Regierung zu halten sei.

Der § 67 der Verfassung bestimmt zwar, daß Verordnungen, wodurch die Kammern ihr Zustimmungsrecht für gekränkt erachten, auf ihre erhobene gegründete Beschwerde sofort außer Wirksamkeit gesetzt werden sollen: allein das Unzureichende dieser Bestimmung bestand einmal darin, daß sie die Uebereinstimmung beider Kammern voraussetzte, und sodann, daß die Entscheidung, ob die Beschwerde begründet sei, immer wieder der Regierung vorbehalten ist. Die Verfassungsgesetzgebung der übrigen deutschen Staaten hat die Möglichkeit entstehender Conflicte dadurch veringert, daß einestheils ausdrücklich bestimmt ist, kein provisorisches Gesetz dürfe im Widerstreit sein mit der Verfassung (preußische Verfassung § 63), es dürfe weder diese, noch auch die Wahlordnung berühren (hannover'sche § 72), und daß dasselbe außer Kraft tritt, sobald der nächste Landtag zusammenkömmt, ihm dasselbe nicht zur Genehmigung vorgelegt oder die Genehmigung versagt wird; daß ferner für die Dringlichkeit des Falls das Gesammtministerium verantwortlich sei; anderntheils dadurch, daß sich die Wirksamkeit des landständischen, bei uns nur für Finanzfragen bestehenden, Ausschusses auch auf die Wahrnehmung der Rechte der Volksvertretung gerade in dieser Richtung ausdehnte, so in Württemberg (§ 187 u. flg.), namentlich aber in Braunschweig (§ 120) und in Oldenburg (§ 137, Abs. 2 der Verfassung). Endlich ist in einigen Staaten die Entscheidung derartiger zwischen Regierung und Ständen strittiger Fragen einem Staatsgerichtshofe zugewiesen; so z. B. in Sachsen (§ 152 der Verfassung). Dem Beispiele dieser Verfassungsgesetzgebungen dürfte auch bei uns, theils in

näherer Präcisirung des Rechtes zur Erlassung provisorischer Gesetze, theils bezüglich ihrer Dauer, so wie in Feststellung des Widerspruchsrechtes einer Kammer, endlich durch Ermöglichung eines rechtlichen Austrags einer Streitfrage zu folgen sein, da es immerhin Fälle von geringerer, nicht principieller Bedeutung gibt, bezüglich deren zu dem äußersten, oben angegebenen, aus dem Budgetrechte fließenden Generalmittel nicht geschritten werden kann.

Außer dem Budgetrechte und dem Rechte der Mitwirkung bei der Gesetzgebung ist in dem § 67 der Verfassungs-Urkunde den Kammern das Recht der Vorstellung und Beschwerde, ferner das Recht, Mißbräuche in der Verwaltung, die zu ihrer Kenntniß gelangen, zur Anzeige zu bringen, eingeräumt. Sie können den Großherzog um Vorlage eines Gesetzes bitten, und haben das Recht, Minister und die Mitglieder der obersten Staatsbehörde wegen Verletzung der Verfassung oder anerkannt-verfassungsmäßiger Rechte förmlich anzuklagen. Von dem letzteren Rechte wird in dem folgenden Abschnitte die Rede sein. Was die Ersteren anbelangt, so ist das der Anzeige von Mißbräuchen in der Verwaltung ein unbeschränktes; das der Vorstellung und Beschwerde ist aber von der Zustimmung der andern Kammer abhängig gemacht. Auch diese Beschränkung hat in der früheren Periode unseres Verfassungslebens zu vielfachen Klagen Veranlassung gegeben. Bei der eigenthümlichen Zusammensetzung der ersten Kammer war in der Zeit des Conflictes von einem äußerlichen Erfolge des Beschwerderechtes nie die Rede, und somit jenes erfolglos gemacht. Indessen liegt in jener Beschränkung doch nichts mehr und nichts weniger, als eine Form, die wohl die Ueberreichung einer Vorstellung, nie aber die Verhandlung und Entschließung der Kammer zu verhindern vermag. Die neuere Verfassungs-Gesetzgebung ist deshalb auch einer derartigen, die Selbstständigkeit und das Ansehen der Kammer gefährdenden Einrichtung mit Recht abhold. Wo, wie in den kleineren

deutschen Staaten, das Einkammersystem besteht, kann das Recht der Beschwerde und der Vorstellung an keine derartige Beschränkung gebunden sein. Der Artikel 81 der preußischen Verfassung vom Jahre 1850 bestimmt: „Jede Kammer hat für sich das Recht, Adressen an den König zu richten", und sie hat somit die Aengstlichkeit überwunden, mit welcher die frühere Verfassungs-Gesetzgebung das Recht der Vorstellung und der Beschwerde behandelte. Mit demselben im genauen Zusammenhange stehen übrigens zwei Befugnisse, die, äußerlich unscheinbar, in der Wirklichkeit aber von größter Bedeutung für eine eingreifende verfassungsmäßige Thätigkeit der Volksvertretung sind, und welche nur theilweise Eingang in die Verfassungs-Gesetzgebung der deutschen Länder gefunden haben. Es ist dies die Befugniß, die Vorlage der Urkunden und Acten über wichtige Gegenstände der innern und äußern Politik zu begehren; sowie die Befugniß der Kammern, Thatsachen, um deren Beurtheilung es sich handelt, selbstständig durch Commissionen oder vor dem Hause selbst feststellen zu lassen. Wenn der Volksvertretung das Recht eingeräumt ist, Mißbräuche in der Verwaltung zur Anzeige zu bringen, und wenn ihr das Recht zusteht, Vorstellungen und Beschwerden über das Verhalten des Ministeriums an den Thron zu bringen: so setzt diese controlirende Thätigkeit der Kammer eine selbstständige, eingehende Prüfung voraus, und diese ist ihrerseits wieder bedingt durch eine unmittelbare Kenntnißnahme von dem zu prüfenden und zu beurtheilenden Materiale. Ohne dieselbe ist das Urtheil der Volksvertretung ein schwankendes, angreifbares, trügliches oder ein durch eine andere Brille gefärbtes. Wo jenes Recht der Controle in seiner Wirklichkeit besteht, wie z. B. in England, sind auch jene beiden Befugnisse festgestellt. Oeffentliche Documente werden dem Parlament auf Befehl der Königin direct oder auf eine Adresse des einen oder andern Hauses vorgelegt. Andere Actenstücke werden in Form von Sammlungen übergeben. Es

sind dieses die sogenannten Blaubücher. Daß dieselben für innere Verhältnisse von unschätzbarem Werthe sind, darüber ist man einig; die Aufrichtigkeit der die auswärtige Politik betreffenden Blaubücher ist schon mehrfach angegriffen worden. In den deutschen Verfassungen ist des Rechtes der Volksvertretung, die Vorlage von Urkunden und Acten zu begehren, nirgends Erwähnung gethan. Sie beschränken sich vielmehr darauf, zu bestimmen, daß der Volksvertretung eingehende Aufschlüsse ertheilt werden sollen. Am bestimmtesten drückt sich hierüber die Verfassung der Fürstenthümer Reuß aus, deren § 88 lautet: „Der Landtag verhandelt mit dem Fürsten durch das Mittel des Ministeriums. An dieses allein hat sich daher die Volksvertretung wegen jeder Auskunft, oder wegen der Materialien, deren sie für ihre Geschäfte bedarf, zu wenden." Man kann daraus schließen, daß dort die Vorlage der Acten und Urkunden begehrt werden kann, und daß man sich mit den „Auskünften" nicht zu beruhigen braucht. Bei uns werden dieselben theils mündlich, theils durch urkundliche Darstellungen ertheilt. Die Vorlage der Acten und Urkunden ist bezüglich allgemeiner Angelegenheiten nicht üblich. Zur Bearbeitung von Petitions-Berichten über Angelegenheiten Einzelner unterliegt die Einsicht der Acten keinem Anstande. Zusammenhängend mit dem Rechte, die Vorlage der Urkunden über wichtige Staatsangelegenheiten zu begehren, ist die Befugniß des englischen Parlaments selbst oder durch ein Comité Untersuchung über Thatsachen, die zu seiner Cognition gehören, anzustellen, insbesondere auch Zeugen zu vernehmen. Bekannt aus neuerer Zeit ist die Niedersetzung eines Comité's während des Krimkrieges geworden, um auf Antrag Roebuk's die eingerissenen Mißbräuche in der Armeeverwaltung zu constatiren. Das Unterhaus war es auch, welches neuerdings die Abdankung des Lordkanzlers herbeiführte, von dessen Umgebung aus unzulässige Einflüsse auf Anstellungen ausgeübt wurden. In die preußische Verfassungs-Urkunde ist

dieses Recht der Kammern übergegangen, indem Art. 82 bestimmt: „Eine jede Kammer hat die Befugniß, behufs ihrer Information Commissionen zur Untersuchung von Thatsachen zu ernennen." Das preußische Abgeordnetenhaus hat in der That schon Gebrauch von dieser Befugniß gemacht, indem es unter dem Ministerium Schwerin die landräthlichen Einwirkungen auf die Wahlen constatiren ließ. Auch die luxemburger Verfassung vom Jahr 1848, wie die octroirte vom Jahre 1856, sanctionirt dieses Recht. Bei uns ist den Kammern eine solche Constatirungsbefugniß nicht eingeräumt. Wie bezüglich der Vorlage von Urkunden hängt auch hier Alles von dem guten Willen der Regierung ab, an welche das Ansinnen um Auskunftsertheilung, beziehungsweise um Anordnung einer Untersuchung gerichtet werden muß. Daß diese Art der Ausübung der den Kammern zustehenden Controle keine wirksame ist, hat die Erfahrung früherer Jahre hinlänglich bewiesen. Es bedürfen diese Verhältnisse einer entsprechenden Ordnung. Daß die letztere nur begehrt werden kann, wo kein Anlaß zur Ausübung jener Befugnisse vorliegt, daß, sobald ein solcher vorliegt, mit der Forderung schon der Zwiespalt gegeben ist, scheint augenfällig zu sein. Wie es aber in einem solchen Falle mit dem Stande der Befugnisse der Kammern sich verhält, mag aus folgenden, einer größern Anzahl entnommenen einzelnen Beispielen hervorgehen. Im Jahre 1831 wurde auf eine Anfrage des Abgeordneten v. Rotteck über einen kund gewordenen Act der Renitenz einiger Standesherren gegen die Gesetzgebung des Landes erwiedert, daß die Regierung über dienstliche Angelegenheiten, außer wenn sie solche selbst vor die Kammer bringe, keine Auskunft zu geben sich veranlaßt finden könne. Im Jahre 1842 wurde die Wahlmännerwahl in einem Orte des Landbezirks Lahr wegen Bestechung angefochten. Die Kammer reclamirte die Acten über die Untersuchung, welche beantragt worden war. Die Regierung verwies auf einen hofgerichtlichen Beschluß, ohne die Acten

vorzulegen. Es wurde bemerkt, daß man keine Criminaluntersuchung, sondern nur eine Nachforschung verlangt habe. Die zweite Kammer beanstandete nochmals die Wahl und begehrte die Vorlage der Acten durch einen förmlichen Beschluß. Es wurde hierauf die Ergänzung der Untersuchung angeordnet; allein die Sache kam auf jenem Landtage nicht mehr zur Sprache. Im Jahr 1844 sollte über eine Petition eines gewissen Albin Grau in Steinbach wegen verweigerter Bestätigung der Bürgermeisterwahl berichtet werden. Die Commission verlangte die Acten, es wurde ihr aber erwidert, daß das Ministerium keine Acten als den Bericht der Regierung des Mittelrheinkreises habe, der sich nicht zur Vorlage an die Kammer „eigne". Es muß nur beklagt werden, daß dieses Staatsactenstück dem Lichte der Welt als ein charakteristisches Zeichen der Zeit vorenthalten wurde. Soll eine Volksvertretung ihre controlirende Aufgabe in wirksamer Weise erfüllen, so müssen ihr die Mittel zur selbstständigen Information auf die ausgedehnteste Weise zu Gebote gestellt werden. Ohne diese Information leidet die Richtigkeit ihres Urtheils und ihr Ansehen; ja es sinkt die verfassungsmäßige Controle zu einer Scheincontrole herab, die gefährlich ist, weil sie den Glauben erweckt, daß sie eine wirkliche sei. Das Recht zur Information gehört anerkannt, damit es von der Gunst der Zeiten und dem Belieben der Einzelnen unabhängig wird. Es liegt zwar hierin ein tiefer Schritt in das System der Heimlichkeit, welches die bureaukratisch construirte Staatsverwaltung sowohl bezüglich der innern wie der äußern Staatsangelegenheiten bis heute noch festhielt: allein die bisherige Erfahrung hat hinlänglich bewiesen, daß hiedurch wenig genützt, dagegen viel geschadet wird. Wie viele Dinge sind in den Ländern deutscher Zunge vorgekommen, die sich dem Lichte der Oeffentlichkeit entziehen mußten, und wie Vieles wäre nicht geschehen, wenn eine wirksame Controle der Oeffentlichkeit bestanden hätte! Geht man von der nothwendigen Voraussetzung aus, daß eine

Volksvertretung die Interessen des Landes und einer geordneten Regierung nicht zu schädigen, sondern zu wahren bestrebt sein wird, dann darf man keine Scheu hegen, alle Acte der Staatsverwaltung (besondere Fälle des öffentlichen Interesses bei schwebenden Angelegenheiten ausgenommen) in weit höherem Grade dem Auge der Volksvertretung durchsichtiger zu machen, als solches bisher geschehen ist und zu geschehen pflegt. —

Das Recht der Initiative in Bezug auf den Vorschlag neuer Gesetze ist in der Verfassung für beide Kammern genügend festgestellt, und es läßt sich hieran nichts ändern, ohne das Grundverhältniß der verschiedenen Factoren der Gesetzgebung zu alteriren. Dagegen müßte es sich bei einer Ergänzung unseres Verfassungsrechtes weiter darum handeln, verschiedene Streitfragen über die Stellung der einzelnen Abgeordneten, die sich im Laufe der Zeit ergeben haben, durch eine Gesetzesbestimmung dem Stande der übrigen deutschen Verfassungsgesetzgebungen entsprechend zu regeln und zu schlichten. Hier ist zunächst die Thatsache, welche uns entgegen tritt, daß die Quelle des aus den 1840er Jahren so berüchtigt gewordenen Urlaubstreites bis heute noch nicht verstopft ist. Die meisten deutschen Verfassungen, zumal die neueren, haben dieselben abgeschnitten. So bestimmt unter Anderem die preußische Verfassung Art. 78: „Beamte bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in die Kammer." Ebenso tragen die meisten deutschen Verfassungen einer Forderung des politischen Anstandes Rechnung, wenn sie, wie die preußische, in demselben Artikel bestimmen: „Wenn ein Kammermitglied ein besoldetes Staatsamt annimmt oder im Staatsdienste in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höherer Gehalt verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme in der Kammer, und kann seine Stelle in derselben nur durch eine Neuwahl wieder erlangen." Beide Bestimmungen sind empfehlenswerth. Weiter ist die Frage der Verantwortlichkeit der Abgeordneten bei Ausübung ihrer Function noch nicht geregelt. Auch bei uns haben sich

Widersprüche in den Ansichten der Regierung und der Gerichte einerseits, sowie der Volksvertretung andererseits ergeben. Die Gerichte, insbesondere auch der oberste Gerichtshof, erklärte sich regelmäßig für eine Verantwortlichkeit der Abgeordneten, während die zweite Kammer zu noch wiederholten Malen, namentlich auch im Jahr 1845 — aus Anlaß eines den Abgeordneten Welcker betreffenden Processes — erklärte: „daß sie es mit der Form und dem Wesen unserer Verfassung so wenig als mit einzelnen Bestimmungen derselben über die landständische Wirksamkeit vereinbar finde, daß Kammermitglieder wegen Aeußerungen, die sie in der Kammer oder bei Uebung ihrer Berufspflicht machen, vor den Landesgerichten zur Verantwortung gezogen werden können, daß sie vielmehr die Freiheit der Rede der Abgeordneten von der gewöhnlichen Verantwortlichkeit außerhalb der Kammer als ein verfassungsmäßiges Recht derselben erachte." Mit dieser Frage steht die weitere im Zusammenhange, ob Abgeordnete vor Gericht geladen werden können, um Zeugniß über den Sinn ihrer Aeußerungen oder der anderer Abgeordneten in der Kammer zu geben, Fälle, die bis in die neueste Zeit vorgekommen sind.

Eine ausdrückliche Bestimmung der Verfassungsurkunde läßt sich für die Beantwortung derselben nicht anführen, allein dem Geiste der constitutionellen Staatsform entspricht es offenbar, die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten für die Ausübung ihrer Function zu statuiren*). Sie üben dieselbe nicht für sich und im eignen Interesse, sondern kraft eines Mandats Namens des Volkes aus. Eine Kammer stimmt nicht blos ab, sondern ihre Abstimmung ist Folge einer Discussion. Es ist daher hier nicht ein Recht, sondern eine Pflicht

---

*) Man vergleiche hierüber den im Septemberheft der „Deutschen Vierteljahrsschrift" während des Drucks dieser Broschüre erschienenen Aufsatz Noellner's: „Ueber die Unverantwortlichkeit der Volksvertretung".

der Rede in Frage, die geübt werden muß, wenn die Volksvertretung ihre Aufgabe erfüllen soll. Nicht um des einzelnen Abgeordneten, sondern um der Aufgabe des Ganzen willen muß daher die Freiheit der Rede geschützt werden. Vorkommnisse, die man von diesem oder jenem Standpuncte aus als Mißbräuche bezeichnet, haben eine zu unverhältnißmäßig geringe Bedeutung, als daß ihretwegen die Aufgabe und die Stellung der Volksvertretung beeinträchtigt werden könnte. Die Mittel, welche zur Beseitigung der Folgen wirklicher Mißbräuche gegeben sind, gehören der von dem Präsidenten zu handhabenden Disciplin des Hauses an; sie bestehen weiter in der Erwiderung und Widerlegung, überhaupt der außeramtlichen Auseinandersetzung. Was darüber hinaus gefordert wird, ist in der Regel ein Verlangen der politischen oder persönlichen Rachsucht oder entfließt dem Bestreben, einen Druck auf die Freiheit der politischen Kritik auszuüben. Die Verfassungen der übrigen deutschen Länder haben auch in diesem Puncte einen Schritt vorwärts gethan, indem sie das fragliche Verhältniß gesetzlich regelten und zumeist in einem der Stellung der Volksvertretung entsprechenden Sinne. Die Verfassungen älteren Datums, mit Ausnahme der bayerischen, athmen zwar noch immer einen etwas ängstlichen Geist; immerhin scheuten sie sich nicht, der Sache nahe zutreten. Die sächsische (§ 83) erlaubt den Mitgliedern in der Kammer, ihre Meinung frei zu äußern. Sie ermahnt jedoch dieselben, sich bei den Discussionen aller Persönlichkeiten zu enthalten, wenn sie nicht der Disciplinargewalt des Präsidenten verfallen sollen. Bildet die gerügte Aeußerung den Thatbestand eines besonderen Verbrechens oder einer persönlichen Beleidigung, so kann das Kammermitglied vor dem ordentlichen Richter belangt werden. Die hannover'sche Verfassung bestimmt, daß jede Aeußerung eines Kammermitglieds über ständische Angelegenheiten immer die günstigste Auslegung erhalten soll (sehr vernünftig, wenn auch überflüssig). Sie läßt nur eine gerichtliche

Verfolgung zu, wenn die Aeußerung hochverrätherischen oder beleidigenden Inhalts ist. Die würtembergische Verfassung bestimmt, daß Niemand wegen seiner, in der Versammlung gehaltenen, Vorträge und gegebenen Abstimmung zur Verantwortung gezogen werden kann. Beleidigungen der Regierung, der Stände und einzelner Personen sind ausgenommen. Dieselbe Unverantwortlichkeit bestimmt die hessendarmstädtische Verfassung; sie läßt nur eine Klage im Falle einer Verläumdung zu; Churhessen nur im Falle der beleidigten Privatehre. Im Großherzogthum Weimar ist dasselbe Rechtens, wie in Würtemberg. Die Verfassung des Herzogthums Altenburg legt im § 245 den einzelnen Abgeordneten die Verpflichtung zur Freimüthigkeit auf (sehr anerkennenswerth), erwartet jedoch die Einhaltung der gesetzlichen Schranken; in Sachsen-Coburg-Gotha (§ 85) kann auf Antrag der Betheiligten von der Versammlung ein Abgeordneter vor Gericht gestellt werden; das Gleiche gilt in Oldenburg (§ 31), in den schwarzburgischen Fürstenthümern (§ 98). Die Verfassung des Fürstenthums Waldeck läßt ein Einschreiten auch wegen Beleidigung des Bundestags zu (§ 68). Absolute Unverantwortlichkeit vor Gericht bestimmen die Verfassungen von Luxemburg, Art. 68, Bayern (Art. 27), von Preußen (Art. 84), Meiningen (Art. 99).

Man sieht hieraus, daß die deutsche Einheit sich auch in dieser Frage in ihrer bekannten Vielgestaltigkeit kundgiebt. Alle möglichen Entscheidungen dieser Frage sind in den verschiedenen Verfassungen vertreten. Die einen proclamiren die absolute Freiheit der Meinungsäußerung, und lassen nur eine Ahndung innerhalb der Versammlung zu, die sich bis zum Ausschlusse steigern kann; die andern setzen die absolute Verfolgbarkeit fest; wieder andere machen dieselbe von der Genehmigung der Versammlung abhängig; wieder andere beschränken sie auf bestimmte Vergehen, und hierin zeigt sich eine Skala, die sich von der Verläumdung und Beleidigung von Privat-

personen, zu der der Regierung, der Stände, des Bundestages, endlich dem Hochverrathe und der Majestätsbeleidigung erhebt.

Unsere Verfassung ist eine der wenigen, die über diese Frage vollständig schweigen, und sie hat dadurch die Möglichkeit von Conflicten offen gelassen, die jeden Augenblick sich verwirklichen kann. Muß es aber nicht zweckmäßig und als eine Forderung gesunder gesetzgeberischer Politik erscheinen, auch diese Lücke ruhigen Blutes auszufüllen, bevor man vor der Gehässigkeit des einzelnen Falles steht?

Es sind noch eine Anzahl von Lücken unserer Verfassungsgesetzgebung zu besprechen, die wir ihrer besondern Bedeutung wegen in einem letzten Abschnitte zusammenfassen.

Die Gewähr der Verfassung.

Besonders lückenhaft zeigt sich unsere Verfassung in denjenigen Bestimmungen, die man unter dem Ausdrucke „die Gewähr der Verfassung" zu verstehen pflegt.

Unsere Verfassung besitzt ihre gute Gewähr, wenn auch keine ausdrückliche, gesetzliche. Man hat vor Allem eine solche in dem verfassungstreuen Sinne zu erblicken, der ein Erbtheil unseres Fürstenhauses geworden ist, und dem die Wiederherstellung der Verfassung in ihrer ursprünglichen Reinheit (1831), wie die Abwehr verschiedener Gefahren zu verdanken ist. Man mag eine weitere gute Gewähr in der Thatsache erblicken, daß bei aller Verschiedenheit der Ansichten, die von dort aus kundgegeben werden, im ganzen diejenigen Kreise, denen die Ausübung der öffentlichen Gewalt anvertraut ist, von einem verfassungsmäßigen Geiste durchdrungen sind, von dem man erwarten darf, daß er vor jedem Unternehmen zurückschrecken würde, das den Bestand der Verfassung zu erschüttern bezweckte; man kann endlich darin eine wesentliche thatsächliche Gewähr derselben erblicken, daß das Verfassungsleben in einem Zeitraume von nahezu fünfzig Jahren recht eigentlich in Fleisch und Blut des Volkes übergegangen ist. Gab es auch manche Perioden, in denen sich eine äußere politische Theilnahmlosigkeit desselben kund gab, so müßte es immerhin als eine Illusion der trüglichsten Art bezeichnet werden, wenn man sich dem Glauben hingeben wollte, daß ein Angriff auf die Verfassung

und die verfassungsmäßigen Rechte des Volkes, selbst in jenen Perioden nicht eine fieberhafte Erschütterung hervorgerufen haben würde. Das badische Volk kann sich die Regierung nur als eine verfassungsmäßige denken, und diese Frucht unseres constitutionellen Lebens muß zu allen Zeiten als eine der bedeutendsten desselben angesehen werden.

So gewichtig alle diese thatsächlichen Momente sind, so entfernt gegenwärtig alle und jede Besorgniß verfassungsfeindlicher Tendenzen liegt: so wenig läßt es sich verkennen, daß gerade jenen thatsächlichen Momenten die ausdrückliche Sanction des Gesetzes eine besondere Kraft zu verleihen im Stande ist. Im Wechsel der menschlichen Dinge können sich Lagen ergeben, in denen äußeren oder inneren Zumuthungen gegenüber die größte Gewissenhaftigkeit befriedigt ist, an der Hinweisung auf das gegebene Wort und den unzweideutigen Buchstaben des Gesetzes eine zuverlässige Stütze zu besitzen; in denen es gerade dieser Buchstabe des Gesetzes ist, welcher die Träger der Gewalt vor bedenklichen Schwankungen wahrt, und sie kräftigt, verderblichen Plänen ihr non possumus entgegen zu stellen; in denen endlich das Volk in ihm die einzige Richtschnur für sein verfassungsmäßiges Verhalten und eine Quelle des Vertrauens auf eine glückliche Lösung einer eingetretenen Krisis zu erblicken vermag.

Neben den vorhandenen persönlichen, auch der Verfassung die entsprechenden gesetzlichen und organischen Garantien für ihre ungestörte Erhaltung zu verschaffen: diese Aufgabe verfolgen die Bestimmungen über die Gewähr der Verfassung. Was in dieser Beziehung der unsrigen fehlt, wird sich aus einer Vergleichung der Verfassungsgesetzgebung der übrigen deutschen Länder mit jener, und aus einem Blicke auf die bezüglichen Arbeiten der früheren Landtage ergeben.

Die preußische Verfassung enthält keine ausführlichen Bestimmungen über ihre Gewähr. Immerhin hat sie in dem Art. 54 und folgende verordnet, daß der König in Gegenwart

der vereinigten Kammern bei seinem Regierungsantritte das eidliche Gelöbniß abzulegen hat: „Die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Uebereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren.“ Das Gleiche gilt bei dem Eintritt einer Regentschaft. Nach Art. 61 können die Minister durch den Beschluß einer Kammer wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrathes vor dem obersten Gerichtshofe der Monarchie in vereinigten Senaten angeklagt werden. Die näheren Bestimmungen des Verfahrens wurden einem Gesetze vorbehalten, welches bis jetzt nicht erlassen wurde. Nach Art. 108 haben sowohl die Mitglieder der Kammern, wie alle Staatsbeamten den Verfassungseid zu leisten. Das Heer ist ausgeschlossen.

In Bayern hat der König (Titel X. § 1) bei seinem Regierungsantritte in einer feierlichen Versammlung der Staatsminister, der Mitglieder des Staatsrathes und einer Deputation der Stände, wenn solche versammelt sind, den Eid auf die Verfassung abzulegen. Ein Reichsverweser leistet diesen Eid vor den sofort einzuberufenden Ständen in Gegenwart der Staatsminister und des Staatsrathes. Eine Urkunde über diese Vorgänge wird der Ständeversammlung mitgetheilt. Alle Staatsbürger haben den Verfassungseid zu leisten; (§ 3) Abänderungen an der Verfassung können nach dem Gesetze vom 4. Juni 1848 auf den Antrag der Regierung, wie beider Kammern erfolgen, jedoch nur unter bestimmten erschwerenden Voraussetzungen.

Die Staatsminister, wie sämmtliche Staatsdiener sind für die genaue Befolgung der Verfassung verantwortlich (§ 4). Es besteht ein Gesetz vom 4. Juni 1848, welches das Nähere hierüber bestimmt. Nach Art. 4 muß jede Regierungsanordnung des Königs von den betreffenden Ministern unterzeichnet sein; ohne solche ist sie nicht vollziehbar; der Staatsbeamte, welcher sie dennoch vollzieht, macht sich des Mißbrauchs der Amtsgewalt schuldig. Jeder Minister ist berechtigt, die

Gegenzeichnung zu verweigern. Jeder Staatsminister, der durch Handlungen oder Unterlassungen die Staatsgesetze verletzt, ist den Ständen des Reichs verantwortlich, und kann vor dem geordneten Staatsgerichtshof angeklagt werden. Die Uebereinstimmung beider Kammern ist gefordert. Es hat sofort die Suspension des Ministers zu erfolgen. Ueber die Thatfrage urtheilen Geschworene. Die Strafen bestehen in Entfernung vom Dienste, mit oder ohne Ruhegehalt und Dienstentsetzung. Begnadigung ist ausgeschlossen. Die Verhandlungen sind mündlich und öffentlich.

Die Verfassung des Königreichs Sachsen enthält in den Art. 138—154 die auf die Gewähr bezüglichen Bestimmungen. Der König ertheilt bei seinem Antritte der Regierung dem Gesammtministerium und den Präsidenten der Ständeversammlung bei seinem fürstlichen Worte das Versprechen, die Verfassung des Landes zu beobachten. Im Uebrigen ähnliche Bestimmungen wie in Bayern. Nach Art. 142 besteht ein Staatsgerichtshof zum gerichtlichen Schutze der Verfassung. Dieser Gerichtshof erkennt über Handlungen der Vorstände der Ministerien, welche auf den Umsturz der Verfassung gerichtet sind, oder die Verletzung einzelner Puncte derselben betreffen. Ferner erkennt er im Recurswege über Disciplinarsachen der Abgeordneten und über Streitigkeiten zwischen Ständen und Regierung über Auslegung der Verfassung. Der Staatsgerichtshof besteht aus einem von dem Könige ernannten Präsidenten, sechs von dem König aus der Zahl der höchsten Richter ernannten Mitgliedern und sechs von den Kammern ernannten Beisitzern, die jedoch nicht aus ihrer Mitte genommen sein dürfen. Die Kammern ernennen zugleich zwei stellvertretende Mitglieder. Die Ernennung der Mitglieder dieses Gerichtshofes erfolgt jeweils für eine Landtagsperiode. Sie werden besonders beeidigt und ihres sonstigen Unterthanen- und Diensteides entbunden. Der Gerichtshof versammelt sich auf ein Dekret des Justizministers

oder in Folge der von den beiden Präsidenten der Kammern ergangenen Aufforderung. Die Strafbefugniß geht auf ausdrückliche Mißbilligung des Verfahrens oder Entfernung vom Amte. Begnadigung ist ausgeschlossen. Es findet keine Appellation, wohl aber eine nochmalige Prüfung statt. Die Acten werden durch den Druck bekannt gemacht.

In Hannover tritt der König die Regierung durch ein Patent an. Er verspricht darin bei seinem königlichen Worte die unverbrüchliche Festhaltung der Verfassung des Königreiches. Eine Urschrift dieser Urkunde geht an die Ständeversammlung. Nach § 109 des Gesetzes vom 5. September 1848 muß im Falle eines Thronwechsels die Ständeversammlung innerhalb 14 Tagen einberufen werden, sonst ist dieselbe berechtigt und verpflichtet, selbst zusammen zu treten. Die Nothwendigkeit der Contrasignirung und die Verantwortlichkeit der Minister ist hier ähnlich, wie oben, bestimmt. Eine Anklage kann nur wegen absichtlicher Verfassungsverletzung von der Ständeversammlung erhoben werden. Der zuständige Gerichtshof ist das Oberappellationsgericht in vereinigten Senaten. Rechtsmittel und Begnadigung sind ausgeschlossen; andere Beschwerden gehen an den König.

In Würtemberg kann zur Huldigung erst dann geschritten werden, wenn der Thronfolger in einer den Ständen auszustellenden Urkunde die unverbrüchliche Festhaltung der Landesverfassung bei seinem königlichen Worte zugesichert hat. Es bestehen die gewöhnlichen Vorschriften über die Nothwendigkeit der Contrasignatur der Minister und über die Verantwortlichkeit derselben für ihre Amtshandlungen. Ein Staatsgerichtshof ist auf die nämliche Weise und mit denselben Befugnissen constituirt, wie in Sachsen. Vor demselben können auch Anklagen gegen Ständemitglieder erhoben werden; ebenso gegen niedere Staatsbeamte, wenn sie versäumen, sich über die Zuständigkeit der anordnenden Behörde zu vergewissern. Appellation und Begnadigung ist ausgeschlossen.

In Hessen-Darmstadt ist gleichfalls die urkundliche Zusicherung des Regierungsnachfolgers vorgeschrieben; alle Staatsbürger und Staatsdiener haben den Verfassungseid zu leisten; es besteht ein besonderes Gesetz vom 5. Juli 1821 und 8. Jänner 1824 über die Verantwortlichkeit der Minister und höchsten Staatsbeamten.

In Luxemburg leistet der König = Großherzog den Eid vor versammelten Ständen oder vor einer hiezu bestimmten Commission; im Großherzogthum Weimar tritt eine schriftliche Zusicherung vor der Huldigung ein; ein außerordentlicher Landtag ist zu berufen. Zur Verhandlung der gegen die Departementschefs auf Anordnung des Landesfürsten zu beantragenden Untersuchungen, so wie der vom Landtage gegen dieselben zu erhebenden Klagen besteht ein besonderer Staatsgerichtshof aus dem Präsidenten des Oberappellationsgerichts zu Jena und 12 Räthen, von denen sechs von dem Großherzoge, sechs von dem Landtage erwählt werden. Ein besonderes Gesetz bestimmt das Verfahren. Der erste Antrag auf Klagerhebung muß von mindestens 15 Landtagsmitgliedern ausgehen. Ein niederzusetzender Ausschuß muß die Anklagepuncte erörtern und feststellen. Er hat das Recht, alle einschlägigen Acten und Urkunden einzufordern, Zeugen und Sachverständige zu vernehmen, desgleichen alle Anträge auf Verhaft und fürsorgliche Maßregeln bei dem Staatsgerichtshof zu stellen. Nach einer förmlichen Beschlußfassung werden drei Actoren bestellt, welche die Anklage nach den gegebenen Vorschriften weiter betreiben. Ueber das Proceßverfahren sind in der Regel die gewöhnlichen Vorschriften maßgebend. Eine Appellation findet nicht statt. Das Begnadigungsrecht übt der Landesfürst nur mit Zustimmung des Landtages durch ein besonderes Gesetz aus.

In Meiningen bestehen die bereits erwähnten Bestimmungen über die Gewähr der Verfassung. Den Ständen steht die Befugniß zu, gegen jeden Staatsdiener wegen Ver-

letzung der Verfassung, Mißbrauch der Amtsgewalt, Untreue und Erpressung, förmliche Anklage zu erheben.

Gegen Beamte, welche unter höherer Leitung stehen, soll jedoch erst Beschwerde bei dem Ministerium geführt, und erst, wenn dort nicht abgeholfen wird, zur Anklage geschritten werden.

Das Oberappellationsgericht in Jena entscheidet. Auch die Verfassung der Herzogthümer Sachsen-Coburg-Gotha behandelt ihre Gewähr ausführlich. Bemerkenswerth ist hier die Bestimmung, daß der Landtag an dem 4ten Tage nach dem Tode des Landesherrn ohne Berufung sich versammeln muß, um die Eidesleistung des Thronfolgers entgegen zu nehmen. Alle Staatsbeamten sind für die Verfassungsmäßigkeit ihrer Amtshandlungen verantwortlich. Dem Landtage, wie dem Ausschusse steht das Recht der Anklage zu, welches gegen jeden Staatsbeamten gerichtet werden kann, der gegen die Bestimmung der Verfassungsgesetze handelt. Das, eine landesherrliche Verfügung contrasignirende, Mitglied des Staatsministeriums ist für deren Inhalt haftbar. Das Oberappellationsgericht in Jena ist bis zur Constituirung eines eigenen Staatsgerichtshofes urtheilendes Gericht. Der Herzog übt das Begnadigungsrecht nur mit Zustimmung des Landtages oder des Ausschusses.

In Braunschweig urtheilt ein combinirter Gerichtshof. Kraft alt hergebrachten Rechtes tritt die Ständeversammlung in fünf Fällen ohne vorherige Berufung zusammen; darunter namentlich in dem, wenn das Landesgrundgesetz verletzt wird. Im Uebrigen gelten die obigen gewöhnlichen Bestimmungen.

Das öffentliche Recht des Herzogthums Nassau entbehrt aller Bestimmung über die Gewähr seiner übrigens auch höchst mangelhaften Verfassung.

Die des Großherzogthums Oldenburg regelt dieselbe ausführlich und ähnlich wie die Coburger Verfassung. Der Staatsgerichtshof, welcher über die Anklagen gegen die Mitglieder des Staatsministeriums auf Antrag des Landtags zu

erkennen hat, besteht aus sieben Mitgliedern, von denen eines durch das Loos, drei durch die Regierung und drei durch den Landtag ernannt werden.

Der Staatsgerichtshof kann auch zur Entscheidung sonstiger Streitfragen zwischen Regierung und Ständen angerufen werden.

Die Verfassungen der meisten übrigen Herzog- und Fürstenthümer wiederholen ähnliche oder gleiche Bestimmungen über ihre Gewähr.

Faßt man das Wesentliche aller derselben zusammen, so lassen sich folgende Sätze als in Deutschland geltendes gemeines Recht hinstellen.

1) Bei seinem Regierungsantritt hat der neue Regent, sei es vor versammelten Ständen oder einer Deputation derselben, sei es in Form eines Eides oder einer urkundlichen Zusage, das Versprechen zu ertheilen, die Verfassung aufrecht zu erhalten.
2) Der Zusammentritt der Stände kann ohne Aufforderung erfolgen, falls diese Förmlichkeit in einer bestimmten Frist nicht vorgenommen wird.
3) Ein Act über dieselbe ist in dem ständischen Archive aufzubewahren.
4) Alle Staatsdiener sind für die Verfassungsmäßigkeit ihrer Amtshandlungen verantwortlich. Sie leisten den Verfassungseid.
5) Jede Verfügung des Landesherrn in Staatsangelegenheiten wird nur vollziehbar durch Contrasignatur eines Ministers.
6) Durch dieselbe wird der Letztere für ihren Inhalt unbedingt verantwortlich.
7) Jeder, der eine nicht contrasignirte Verordnung vollzieht, begeht eine Verfassungsverletzung.
8) Die Mitglieder des Staatsministeriums können wegen Verfassungsverletzungen durch positive Handlungen und

schuldvolle Unterlassungen von dem Landtage gerichtlich verfolgt werden. Wo das Zweikammersystem besteht, wird theils ein Einverständniß beider Kammern vorausgesetzt, theils wird dieses Recht jeder Einzelnen zugestanden. Landtagsausschüsse haben in Abwesenheit der Versammlung die Interessen derselben wahrzunehmen.

9) Der förmlichen Anklage geht eine Erörterung im Schooße der Kammer voraus, welche die einzelnen Anklagepunkte festzustellen hat.

10) Mit dem Beschluß zur Erhebung der Anklage hat die Suspension des betreffenden Ministers einzutreten.

11) Ueber die Anklage verhandelt und entscheidet theils ein besonders von der Regierung und den Ständen gemeinschaftlich bestellter Staatsgerichtshof, theils der gewöhnliche oberste Gerichtshof in vereinigten Senaten. Das Verfahren ist öffentlich. Auch die Zuziehung von Geschworenen zur Beantwortung der Thatfragen kommt vor.

12) Das Begnadigungsrecht der Krone ist jedenfalls in so weit ausgeschlossen, als die Entfernung vom Amte ausgesprochen ist. Im Uebrigen kann es durch ein besonderes Gesetz mit Zustimmung des Landtags ausgeübt werden.

13) Eine Anklage gegen die übrigen Staatsdiener wegen Verletzung der Verfassung Seitens des Landtags findet theils unbedingt, theils nur unter bestimmten Voraussetzungen statt. Als solche wird namentlich die aufgeführt, daß ein Vorverfahren bei dem Ministerium vorausgegangen ist, welches nicht zum Ziele führte, oder daß der betreffende Staatsdiener handelte, ohne durch eine Anordnung der zuständigen oberen Behörde gedeckt zu sein, und ohne derselben seine Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Anordnung vorgetragen zu haben.

Vergleicht man hiermit unser geltendes Verfassungsrecht, so findet man in demselben nur sehr unbedeutende Spuren jener sonst in Deutschland allgemein geltenden Sätze. Man kann hierher höchstens die Bestimmung des § 64 der Verfassungsurkunde rechnen, nach welcher Verfassungsänderungen nur mit Zustimmung von zwei Drittel der anwesenden Ständeglieder jeder der beiden Kammern beschlossen werden können; ferner die Bestimmung des § 7, wornach die Großherzoglichen Staatsminister, sowie sämmtliche Staatsdiener für die genaue Befolgung der Verfassung im Allgemeinen verantwortlich erklärt sind, endlich die Bestimmung des § 67, wornach den Kammern das Recht der Ministeranklage eingeräumt, oder vielmehr nur angekündigt wurde.

Das hiemit im Zusammenhang stehende Gesetz vom 5. October 1820 über die Verantwortlichkeit der Minister ist gleichfalls unvollständig geblieben, weil es in dem § 8 auf die „demnächstige" Erlassung der Vorschriften über das Verfahren vertröstete, eine Zusage, die sich bis jetzt nicht erfüllte. Das ist an grundgesetzlichen Bestimmungen Alles, was wir über die Gewähr der Verfassung besitzen.

Es ist wohl der Erwägung werth, ob nicht in diesem Mangel ein Grund der Erscheinung mit gefunden werden muß, daß das Vertrauen auf die Verfassungstreue der Regierung in früherer Zeit so leicht schwankend wurde; daß das Mißtrauen allerseits eine tiefe Erregung hervorrief, und daß der Glaube an den öffentlichen Rechtszustand da und dort heute noch keine festen Wurzeln geschlagen hat.

Nachdem die Verfassung erst im Jahr 1831 wieder hergestellt war, fand man im Jahr 1835 die Lage wieder so gefahrdrohend, daß der Abgeordnete v. Rotteck sich veranlaßt fand, eine Motion auf Ergänzung und Sicherstellung der Verfassung zu begründen. Er fand die Mittel hiezu in einem Gesetze über die Ministerverantwortlichkeit, über die Presse, die Freiheit der Person und über eine Interpretation der Art.

66 und 67 der Verfassung. Insbesondere war indessen das Augenmerk der zweiten Kammer fortdauernd auf Vervollständigung der Gesetzgebung über die Ministerverantwortlichkeit gerichtet. Durch vielfache Verhandlungen wurde der Stoff dieser Frage vollständig erschöpft. Deimling begründete im Jahre 1819, Duttlinger im Jahr 1831, Hecker im Jahr 1844, letztmals Häusser im Jahr 1863 hierauf zielende Motionen.

Im Jahre 1822 war ein vollständiger Gesetzentwurf über die Ministerverantwortlichkeit bereits beschlossen; allein die darauf eintretende Reactionsperiode vereitelte das Werk, an dessen Zustandekommen Männer wie v. Türkheim, v. Zyllenhardt, v. Rotteck, v. Wessenberg, Zachariä und v. Liebenstein gearbeitet hatten. Alle seitdem eingebrachten Motionen, vielfache Petitionen, die namentlich in den Jahren 1846—1848 die zweite Kammer veranlaßten, ihr Verlangen nach diesem „Schlußsteine" der Verfassung auszusprechen, waren nicht im Stande, die Sache zum Abschlusse zu bringen. Unser öffentlicher Rechtszustand reiht sich in dieser Beziehung dem von Preußen und Nassau an; er steht aber weit hinter dem der meisten andern deutschen Staaten zurück. Es würde natürlich die Grenze dieser Schrift weit übersteigen, wenn auf das Detail der bisherigen Verhandlungen und Erörterungen eingegangen werden wollte. Wir müssen uns vielmehr darauf beschränken, die bisher gewonnenen Resultate zu verzeichnen und einen vergleichenden Blick auf den Stand der Wissenschaft und des gegenwärtigen öffentlichen Rechtes zu werfen.

In ersterer Beziehung stellen wir uns auf den Boden der neuesten Kammerverhandlungen, insbesondere auf die von dem Abgeordneten Häusser am 6. Juli 1863 begründete Motion, und den durch den Abgeordneten Achenbach, Namens der Commission, hierüber erstatteten Bericht vom 16. Juli 1863.

Ueber die principielle Nothwendigkeit eines Minister-

Verantwortlichkeits-Gesetzes waltete nie ein Streit ob. In einem constitutionellen Staate wird die Unverantwortlichkeit des Regenten durch die Verantwortlichkeit der Minister gedeckt. Um die letztere zu verwirklichen, bedarf es eines Gesetzes, welches die Haftbarkeit der Minister für Verfassungs-Verletzungen näher bezeichnet, und das Verfahren im Einzelnen bestimmt, welches in einem solchen Falle einzutreten hat. Ein Minister-Verantwortlichkeits-Gesetz läßt sich daher allerdings als der Schlußstein der constitutionellen Staatseinrichtung bezeichnen. Es besteht nicht, um der Welt das Beispiel leichtfertiger politischer Anklagen zu geben, und um die verfassungsmäßige Thätigkeit der Minister in beengende Formen einzuschließen: sondern es besteht als eine weitere Garantie für die Verfassung selbst und zu dem Zwecke, um Verfassungsverletzungen, selbst die Zumuthungen solcher, zu verhüten.

Weniger übereinstimmend als über diese principielle Auffassung war man in den Einzelheiten der Durchführung. Doch haben sich auch hierüber im Laufe der Zeit die Ansichten erheblich geklärt. Was zunächst die Personen angeht, gegen welche sich ein Gesetz über Ministerverantwortlichkeit richtet, so ist man darüber einig, daß dasselbe die einzelnen Minister, oder solche Staatsbeamte treffe, die einer andern Behörde nicht untergeordnet sind; ferner die Mitglieder der obersten Staatsbehörde, wenn eine verfassungsverletzende That von dieser Behörde herrührt. Das regelmäßige (übrigens nicht ausschließliche) Kennzeichen der Urheberschaft oder der Mitwirkung bei einer, in Form einer Verfügung erlassenen Anordnung ist die Gegenzeichnung des, oder der verantwortlichen Minister. Durch den § 4 des Gesetzes vom 5. October 1820 ist zwar auch bei uns vorgeschrieben, „daß alle auf die Verfassung und verfassungsmäßigen Rechte sich beziehenden Verfügungen und Beschlüsse von einem oder mehreren der verantwortlichen Staatsdiener unterzeichnet werden sollen“; allein es genügt diese Bestimmung eines Theils deswegen

nicht, weil sie die Nothwendigkeit der Gegenzeichnung in ein zu enges Gebiet eingrenzt — die meisten deutschen Minister-Verantwortlichkeits-Gesetze sprechen im Allgemeinen von „Regierungsanordnungen", und es bedarf in der That auch einer Garantie für die Verfassungsmäßigkeit dieser — zum Andern auch deswegen, weil die Giltigkeit und Vollziehbarkeit einer Anordnung nicht ausdrücklich von der Bedingung der Gegenzeichnung abhängig gemacht ist. Man war daher darüber einig, daß eine besondere Bestimmung dahin zu erlassen sei, daß jede Verordnung oder Verfügung der obersten Staatsbehörde erst durch Unterschrift eines oder mehrerer verantwortlichen Staatsbeamten verfassungsmäßige Giltigkeit und Vollziehbarkeit erhalte; so wie, daß gesetzlich die unbedingte und persönliche Verantwortlichkeit für die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit der Verordnung oder Verfügung durch die Unterschrift der betreffenden Staatsbeamten gegeben sei.

Bestrittener dagegen ist die Frage, ob das ständische Anklagerecht auf alle Staatsdiener auszudehnen sei, welche Verfassungsverletzungen begehen, oder sich bei solchen betheiligen. Jedenfalls scheint dieses Anklagerecht nach dem Beispiel der oben angeführten Verfassungen dann statuirt werden zu müssen, wenn ein sonst untergeordneter Staatsbeamter in einzelnem Falle selbstständig, das heißt nicht auf Weisung seiner vorgesetzten Dienstbehörde, handelte. In dem letzteren Falle trifft die Letztere die Verantwortlichkeit. Ob und in wie ferne den untergeordneten Beamten ein strafbares Verschulden träfe, wäre dann der Beurtheilung der gewöhnlichen Gerichte zu unterstellen.

Den Gegenstand der Anklage bildet jede Verletzung der Verfassung oder der verfassungsmäßigen Rechte, so weit sie von einer der oben bezeichneten Personen herrührt. Man hat es versucht und vorgeschlagen, die einzelnen Fälle von Verfassungsverletzungen aufzuführen: allein, man hat es nur vermocht, einzelne Beispiele oder Classen von Verfassungsverletzungen aufzustellen, keineswegs die Reihe derselben

zu erschöpfen. Es ist nur festzuhalten, daß eine solche verübt werden kann durch ein positives Thun, wie durch eine Unterlassung, zum Beispiel Nichteinberufung der Ständeversammlung zur grundgesetzlich bestimmten Zeit; und daß es im Allgemeinen, das heißt, abgesehen von der Strafausmessung, hiebei nicht darauf ankömmt, ob die Handlung oder die Unterlassung absichtlich oder nur aus Fahrlässigkeit begangen wurde. In dem einen, wie dem andern Falle liegt eine Verletzung der Verfassung vor. Die Staatsordnung muß sowohl gegen Absichtlichkeit, wie gegen Nachlässigkeit und Schwäche geschützt werden. Eben so wenig entscheidet hier der Erfolg. Auch der Versuch, die Rathsertheilung oder Aufforderung zur Verfassungsverletzung fällt unter das Gesetz.

Ueber die Frage: ob jeder Kammer oder nur beiden Kammern zusammen das Recht der Anklage zustehen solle: ist man so ziemlich einig geworden. Zumal, wenn man die Stellung und Zusammensetzung der ersten Kammer in's Auge faßt, wie sie sich bei uns entwickelt hat, und zu erhalten ist (man vergleiche den ersten Abschnitt); könnte das Recht der Ministeranklage auf die einfachste Weise illusorisch gemacht werden, wollte man die Zustimmung zu einem bezüglichen Beschlusse der zweiten Kammer verlangen. Dem Beispiele der preußischen Verfassung kann und muß hier im Interesse der Aufrichtigkeit und Wahrheit der ganzen Institution, so wie aus Achtung der Selbstständigkeit beider Theile der Volksvertretung gefolgt werden. Eine andere Sache ist es mit der Bedingung, daß eine bestimmte Anzahl von Antragstellern erfordert, und daß eine genaue Prüfung der Anklagepuncte im Schooße der Kammer verlangt wird, ehe die Letztere zur Beschlußfassung über Erhebung der Anklage schreiten kann.

Schwieriger dagegen ist die Frage zu beantworten, welcher Gerichtshof mit der Verhandlung und Entscheidung von Ministeranklagen zu beauftragen ist. Daß bei unsern

Verhältnissen nicht an eine Nachahmung des Beispiels Englands gedacht werden kann, woselbst das Oberhaus entscheidet, versteht sich von selbst; man hat daher nur die Wahl zwischen dem ordentlichen obersten Gerichtshofe, dem man nach dem Beispiele Bayerns bezüglich der Beurtheilung der Thatfrage Geschworene beigeben könnte, oder der Constituirung eines Staatsgerichtshofes und zwar eines ständigen, nach dem Beispiele Sachsens, Würtembergs u. s. w. oder eines solchen ad hoc, das heißt, eines für den einzelnen Fall bestellten.

Man hat sich bei uns im Gegensatze zu der Bestimmung des Gesetzes vom 5. October 1820 dahin ausgesprochen, daß dem gewöhnlichen obersten Gerichtshofe nicht der Charakter eines Staatsgerichtshofes beizulegen sei, und man war weiter im Gegensatz zu der früher durch v. Rotteck vertretenen Ansicht der Meinung, daß nicht ein ad hoc bestellter, sondern ein ständiger Staatsgerichtshof über Ministerklagen zu entscheiden haben solle. Man schlug demnach vor, denselben aus 40 Richtern zu constituiren, von denen zehn aus der Zahl der ältesten Richter des obersten Gerichtshofes genommen; eben so viele vom Großherzoge und von beiden Kammern, auf Lebenszeit, oder wie die Commission vorschlug, auf 12 Jahre ernannt werden sollten. Ein ausgedehntes Recusationsrecht sollte stattfinden.

Was diesen sonst sehr empfehlenswerthen Vorschlägen entgegen steht, ist hauptsächlich ein praktisches Bedenken. Bei der Zahl seiner Mitglieder, der Art seiner Zusammensetzung, die jeden Augenblick den Eintritt von Hindernissen aller Art ermöglicht, ist ein solcher Gerichtshof, dem die Leitung der Verhandlungen wie die Entscheidung selbst zusteht, eine Institution, die einer raschen Action nicht fähig ist; deren Wirksamkeit aber Hunderte von Hemmnissen entgegen gestellt werden können. Auf der andern Seite theilen wir die Bedenken nicht, welche der Constituirung des obersten Gerichtshofes zum Staatsgerichtshofe entgegengestellt wurden. Wenn man in frühern

Zeiten hauptsächlich auf die Stellung desselben zu der Regierung verwies, um geltend zu machen, daß es unpassend sei, ihm das Richteramt über Anklagen gegen Minister zu übertragen, so ist wohl zu bemerken, daß unterdessen ein Gesetz über die Richter-Unabhängigkeit beschlossen wurde, welches die Stellung namentlich der Mitglieder des obersten Gerichtshofes jedem Regierungseinflusse entzieht. Es ist ferner dabei zu bedenken, daß ein Theil der zu beurtheilenden Fragen — die Thatfrage — im Anschlusse an die gewöhnliche Gesetzgebung und an das Beispiel Bayerns an Geschworne übertragen werden kann. Durch diese Einrichtung kommt man über die weitere Streitfrage, ob der Staatsgerichtshof ein bloßes Disciplinargericht bilden, oder ob er auch über ein concurrirendes Verbrechen — Hochverrath, Landesverrath, Amtsmißbrauch u. s. w. — urtheilen soll, hinweg. Daß, wenn ein Minister derartige Handlungen begeht und seinen verfassungsfeindlichen Tendenzen hiedurch die Krone aufsetzt, die Controle und Mitwirkung der Landesvertretung nicht nur wünschenswerth, sondern nothwendig ist; und daß gerade für diese Fälle ein besonderer Aufwand von Kräften sich rechtfertigt; daß auf der andern Seite auf das Einschreiten der ordentlichen Gerichte, das nach der neuern Gerichtsverfassung von den Anträgen der von der Regierung abhängigen Staatsanwaltschaft seinerseits abhängig ist, nicht mit Zuverlässigkeit gerechnet werden kann: alles Das bedarf wohl keiner nähern Darlegung. Wir stimmen daher bezüglich der Ausdehnung der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes mit der Ausführung der Motion, gegen die des Commissionsberichtes. Die Einwendung aber, daß Geschworene zur Aburtheilung derartiger gegen Minister eingeleiteten, politischen Prozesse wegen möglichen Influenzirungen untauglich, oder weniger tauglich seien, widerlegt sich durch die einfache Betrachtung, daß, wenn ein Minister wegen des höheren Verbrechens des Hoch- oder Landesverraths angeklagt wird, hier unter allen Umständen

Geschworene zugezogen werden müssen. Das Bedenken des Commissionsberichtes, als handelte es sich um eine Verletzung des im § 15 der Verfassungsurkunde ausgesprochenen Satzes, wornach Niemand seinem ordentlichen Richter in Strafsachen entzogen werden soll, wenn man Minister vor einem außergewöhnlich construirten Gerichtshof wollte beurtheilen lassen, fällt daher in seiner Wesenheit hinweg, wenn hier der regelmäßige Zuzug der Geschworenen erfolgt. Im Uebrigen läßt sich mit Grund nicht behaupten, daß bei Geschworenen eine größere Besorgniß vor möglichen Influenzirungen, als bei erwählten oder ernannten Mitgliedern des Staatsgerichtshofes Platz greifen könne.

Ein politischer Proceß gegen einen Minister berührt die ganze Staatsgesellschaft, und schwer wird es sein, solche Mitglieder derselben zu finden, die sich vollständig frei von vorgefaßten Meinungen, Sym- und Antipathien halten. Hier kann nur das Vertrauen auf die Gewissenhaftigkeit der Richter, den abgelegten Eid und der Gebrauch des Recusationsrechtes helfen.

Gegen einen offenen Irrthum der Geschworenen im Verurtheilen schützt den Angeklagten das einstimmige Votum des Gerichtshofes. Wollte man indessen noch weitere Garantien für die völlige Unbefangenheit eines solchen Staatsgerichtshofes begehren, so würde es sich fragen, ob nicht das Mitwirkungsrecht bei Besetzung desselben, welches man für den außerordentlichen Staatsgerichtshof einzuführen gedenkt, wenn auch nicht in der gleichen, doch in ähnlicher Weise hier statuiren könnte. Es ist dieses Mitwirkungsrecht eigentlich deutsch-rechtlicher Natur, und eine Einrichtung, die in dem Bureaukratismus dieses Jahrhunderts in völlige Vergessenheit gerathen ist.

Es stand dasselbe zu Zeiten des deutschen Reichs den Reichsständen bezüglich des Reichskammergerichtes zu, und hat sich selbst in einigen Verfassungen, zum Beispiel der von

Braunschweig — in Kurhessen ist es strittig — erhalten. Die belgische Verfassung und Gerichtsverfassung kennt ein ausgebildetes Präsentationsrecht, welches von den Provinzialversammlungen und dem Appellationsgericht bezüglich deren Besetzung, von dem Senat und dem Cassationshofe bezüglich der Besetzung des Letzteren geübt wird. Würde dem obersten Gerichtshofe zugleich die Eigenschaft eines Staatsgerichtshofes beigelegt werden, der über Ministeranklagen und über sonstige strittige staatsrechtliche Fragen, wenn auch kein entscheidendes, doch ein gutächtliches Votum abzugeben hat; so dürfte es sich wohl empfehlen, die eine oder andere Art der Mitwirkung der politischen und administrativen Körperschaften in Betracht zu ziehen.

Das letzte Bedenken, welches in dem Commissionsberichte gegen diese Ausdehnung der Wirksamkeit des obersten Gerichtshofes erhoben wurde, und welches darin bestund, daß derselbe dadurch in den Augen des Volkes seiner eigentlichen Sphäre entrückt würde, können wir vollends gar nicht theilen. Das war gerade das Jammervolle unserer öffentlichen Rechtszustände und die traurige Wirkung des polizeilich-bureaukratischen Systems, daß es die Wirksamkeit der Gerichte auf das bloße Privat- und Strafrecht beschränkte, und daß es ihre Aufgabe, ein Bollwerk des öffentlichen Rechtszustandes zu sein, ihnen entzog. Mit dem Ausbaue des Rechtsstaates wird es zweckmäßig sein, gewisse eingesogene Vorurtheile Oben wie Unten aufzugeben, die recht eigentlich in der Faulheit früherer Rechtszustände wurzeln.

Das Verfahren, welches ein solcher Staatsgerichtshof einzuhalten hat, muß wohl Garantien für eine gründliche Behandlung bieten, es muß aber auch durch seine Raschheit und Energie nach allen Seiten hin achtunggebietend sein. Die Interessen der anklagenden Volksvertretung werden durch besonders von ihr ernannte Ankläger gewahrt. Die unbedingteste Oeffentlichkeit muß stattfinden. Das Begnadigungsrecht der

Krone kann nur gemeinschaftlich mit der Volksvertretung ausgeübt und muß jedenfalls bezüglich der ausgesprochenen Entfernung vom Amte ausgeschlossen sein. So verhält es sich in den meisten deutschen und außerdeutschen Staaten, in welchen ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz besteht.

Durch diese Gewähr der Verfassung sind die übrigen oben erwähnten Garantien nicht ausgeschlossen. Manches ist durch den Gebrauch bei uns eingeführt, ohne ausdrücklich durch das Grundgesetz vorgeschrieben zu sein. So der Regierungsantritt mittelst eines Patentes unter Erwähnung der Beobachtung der Verfassung; die Beeidigung der Staatsdiener auf dieselbe ist durch ein Gesetz vom Jahr 1848 nach vielfachen Anregungen bestimmt worden. Die das Militär betreffenden Bestimmungen desselben wurden im Jahr 1852 wieder für aufgehoben erklärt. Die Contrasignatur landesherrlicher Verordnungen wird in viel weiterem Umfange geübt, als sie durch das Gesetz vom Jahr 1820 vorgeschrieben ist. Allein, wenn es sich doch einmal um die Ergänzung unseres Verfassungsrechtes handelt, und wenn, was in Aller Absicht liegt, dasselbe gegen alle möglichen Wechselfälle thunlichst geschützt werden soll, dürfte es nicht zu versäumen sein, ihm diejenige Abrundung und ausdrückliche Feststellung zu geben, wie sie die Vorsicht und Erfahrung und das Beispiel anderer Länder vorzeichnet.

Auch einige andere Garantien der Verfassung im weiteren Sinne bedürfen noch der Regeneration. Der Bundesbeschluß vom 6. Juli 1854, das Gesetz vom 15. Jänner 1857, die Verordnung vom gleichen Tage, das Gesetz vom 15. Februar 1851 über die Presse ist bei uns noch immer in ungetrübter Wirksamkeit, das Gesetz über Vereine und Versammlungen bedarf einer Revision und das Gemeindeleben einer Auffrischung.

Vielfach erörtert, bescheiden wir uns mit einfacher Erwähnung dieser Bedürfnisse eines freien constitutionellen Lebens.

Ergebnisse.

Ueberblicke man den Kreis der angeregten politischen Reformen. Es läßt sich unter der Voraussetzung, daß im Uebrigen es bei den bisherigen Verhältnissen sein Bewenden behalte, unseres Erachtens zunächst:

I. Bezüglich der Reorganisation der ersten Kammer nichts dagegen einwenden, daß:

1) das bisher den Grundherren zugestandene Wahlrecht unter Gewährung billiger Uebergangsbestimmungen den Großgrundbesitzern eingeräumt;
2) daß die Zahl der Abgeordneten denselben auf 10 bestimmt;
3) daß die gleiche Erhöhung bezüglich der Zahl der von der Krone Ernannten stattfinde;
4) daß die Vertretung der evangelisch-protestantischen Kirche in einer der Kirchenverfassung vom 5. September 1861 entsprechenden Weise geregelt;
5) daß ein Vertreter der polytechnischen Schule aufgenommen, und
6) den Standesherren, wie dem Erzbischofe und dem Repräsentanten der evangelisch-protestantischen Kirche, das dort durch den nächsten Agenten, hier durch

den Nächsten im Amte, beziehungsweise in der Wahl, auszuübende Stellvertretungsrecht bewilligt werde;

II. bezüglich der Revision der Wahlordnung ist es für wünschenswerth zu erachten, daß:

1) das active Wahlrecht jedem volljährigen und rechtsfähigen badischen Staatsbürger, der irgend eine directe Steuer entrichtet, eingeräumt;

2) jeder 25=jährige wahlberechtigte Staatsbürger, der sich seit mindestens 6 Monaten an dem Wahlorte niedergelassen hat, als wählbar zum Wahlmanne, und

3) jeder 30=jährige wahlberechtigte badische Staatsbürger als wählbar zum Abgeordneten erklärt werde, daß ferner

4) die Wahl der Wahlmänner, wie die der Abgeordneten geheim vorgenommen, bei Bildung der Wahlcommission auch die staatsbürgerlichen Einwohner berücksichtigt und an größeren Orten verschiedene Bezirkswahlcommissionen gebildet werden;

III. bezüglich der Ergänzung des Verfassungsrechtes ist es für wünschenswerth zu erachten, daß:

1) das den Kammern zustehende Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung gegenüber dem Rechte der Regierung zur Erlassung provisorischer Gesetze und Verordnungen sichergestellt, daß insbesondere:

a. ausdrücklich ausgesprochen werde, daß kein provisorisches Gesetz die verfassungsmäßigen Rechte nd die Bestimmungen der Wahlordnung berühren dürfe;

b. daß die Dauer eines solchen genau bestimmt;

c. das Ministerium für die Dringlichkeit der das

provisorische Gesetz rechtfertigenden Umstände verantwortlich erklärt; und

d. ausgesprochen werde, daß eine Verordnung, durch welche auch nur eine der Kammern ihr Zustimmungsrecht für gekränkt erachtet, außer Wirksamkeit zu setzen sei;

e. daß durch die Möglichkeit der Einholung des Gutachtens eines zu errichtenden Staatsgerichtshofes die Mittel zur Ausgleichung der Streitfragen zu schaffen sei, ob eine Verordnung in den Kreis der Gesetzgebung eingreife;

2) daß grundgesetzlich das Recht der Kammern zur Mitwirkung bei den Recrutirungsgesetzen anerkannt;

3) jeder der beiden Kammern das Recht der Vorstellung und Beschwerde eingeräumt;

4) daß die Befugniß selbstständiger Information jeder der beiden Kammern über die ihrer Beurtheilung unterbreiteten Gegenstände festgestellt;

5) die Stellung der Staatsdiener in der Kammer regulirt; endlich

6) das Recht der Redefreiheit in den Kammern grundsätzlich sanctionirt werde;

IV. bezüglich der Gewähr der Verfassung ist es für wünschenswerth zu erachten:

1) daß die Form des Regierungsantrittes eines Thronnachfolgers und die Mitwirkung der Kammern hiebei in einer der Verfassungsgesetzgebung der übrigen deutschen Staaten entsprechenden Weise geregelt *);

---

*) Der Entwurf eines Regentschaftsgesetzes vom 25. Jänner 1862 erwähnte blos die Eidesleistung des Großherzogs-Thronfolgers vor dem Staatsministerium. In dem durch Geheimerath Bluntschli erstatteten Berichte der Commission der ersten Kammer ist die Eidesleistung vor versammelten Kammern beantragt.

2) daß ausgesprochen werde, daß die Gültigkeit und Vollziehbarkeit jeder landesherrlichen Verordnung von der Contrasignatur eines für ihren Inhalt verantwortlichen Ministers abhängig ist;

3) daß die Gesetzgebung über die Verantwortlichkeit der Minister vervollständigt und berichtigt, insbesondere:

a. das Recht der Anklage jeder der beiden Kammern beigelegt;

b. das Verfahren nach obigen Andeutungen festgestellt; und

c. die Aburtheilung einem zu errichtenden Staatsgerichtshofe überwiesen werde, dessen Zusammensetzung nach den angegebenen Grundsätzen zu bewerkstelligen ist;

4) daß endlich die, die Freiheit der Presse, des Vereinswesens, so wie das Gemeindeleben berührenden Gesetze nach aufrichtig constitutionellen Grundsätzen umgestaltet werden.

Indem wir dem Leser nochmals eine Uebersicht der wünschenswerthen Aenderungen auf dem Verfassungsgebiete vorführten, glauben wir nunmehr des weiteren Nachweises überhoben zu sein, daß dieselben sich innerhalb der oben bezeichneten Gränzen der politischen Reform bewegen. Mit ihnen würde der Ausbau des Verfassungsstaates in seinen wesentlichsten Theilen vollendet und unser Verfassungsrecht auf die gleiche Stufe der Entwicklung, wie das der meisten übrigen constitutionellen Staaten, gebracht sein. Eben so wenig, wie ihrem Gegenstand und ihrem Inhalte nach, wird sich die Tendenz der vorgeschlagenen Reformen beanstanden lassen. — Wenn man die besprochene Umbildung der ersten Kammer zugesteht, entspricht man einem von diesem Theile der Volksvertretung längst gehegten Bedürfnisse, ohne die verfassungsmäßige Stellung desselben in dem Staatsorganismus zu verändern.

Wenn wir das Wahlrecht zur zweiten Kammer, wie vorgeschlagen, erweitern, passen wir den Ausspruch der Verfassung „daß die staatsbürgerlichen Rechte aller Badener gleich sein sollen", den jetzigen socialen Verhältnissen an, und führen neue belebende Elemente der oft vereinsamten Wahlurne zu.

Wenn wir die geheime Abstimmung einführen, kräftigen wir die Freiheit und die Unabhängigkeit der Wahl; fördern die Wahrheit des Ergebnisses und beseitigen bei aller Regsamkeit des Wahlkampfes eine der ersten Ursachen der gesellschaftlichen Zerrissenheit, deren abschreckende Wirkung wir erprobt haben.

Wenn wir das Verfassungsrecht, wie angegeben, erweitern und ergänzen, wird die Stellung der Volksvertretung gegen den Wechsel der Ansichten und der Zeiten gesichert, ihre Thätigkeit erhöht, ihr Ansehen gestärkt, ohne das verfassungsmäßige Gebiet der Regierung zu beeinträchtigen; es werden die möglichen Anläße zu Conflicten beseitigt, und die Mittel zur Ausgleichung eines solchen geschlossen; wenn wir endlich die Bestimmungen über die Gewähr der Verfassung vollenden, befestigen wir das Fürst und Volk umschlingende Band, umgeben dasselbe mit neuen Garantien und stärken das Vertrauen des Volkes auf die Dauer und die Wahrhaftigkeit des verfassungsmäßigen Regimentes. —

Als unsere Gesetzgebung sich im Jahr 1860 erstmals wieder in Bewegung setzte, um den Stillstand zu unterbrechen, in welchen die Entwicklung unseres staatlichen Lebens seit einem Jahrzehnt gerathen war, war zunächst ihr Augenmerk darauf gerichtet, die vorhandenen Schäden des gesellschaftlichen Zusammenseins zu beseitigen. Von der Reform auf dem kirchlichen Gebiete kam sie zur socialen, von der socialen zur gerichtlichen und administrativen Reform. Unsere Gesetzgebung hat klug daran gethan, diesen Weg zu betreten. Sie hat den Erfahrungssatz beherzigt, daß ein staatliches Bauwesen, so gut wie ein anderes, von Unten begonnen, und auf sicherem Fundamente aufgeführt werden müsse. Allein jetzt, nachdem der

Unterbau in der Hauptsache vollendet, ist es an der Zeit, sich nach dem erhaltenden Schlußsteine umzusehen. Er liegt in der politischen Reform. Hierauf die Aufmerksamkeit in einem Augenblicke zu lenken, wo ein Theil des Volkes berufen wird, seine Meinung über den Gang der öffentlichen Dinge an der Wahlurne Ausdruck zu geben; den Wählern und den Gewählten ein, wenn auch nur flüchtiges, Bild unserer Verfassungszustände zur eigenen Prüfung vorzuführen, war die Aufgabe dieser Schrift.

Unterbau in der Hauptsache vollendet, ist es an der Zeit, sich nach dem erhaltenden Schlußsteine umzusehen. Er liegt in der *politischen Reform*. Hierauf die Aufmerksamkeit in einem Augenblicke zu lenken, wo ein Theil des Volkes berufen wird, seine Meinung über den Gang der öffentlichen Dinge an der Wahlurne Ausdruck zu geben; den Wählern und den Gewählten ein, wenn auch nur flüchtiges, Bild unserer Verfassungszustände zur eigenen Prüfung vorzuführen, war die Aufgabe dieser Schrift.